

# Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott

Administrativt sanktionssystem och  
effektivare hantering av misstänkta brott

*Delbetänkande av 2021 års bidragsbrottsutredning*

*Stockholm 2022*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2022:37**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0412-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0413-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Ardalan Shekarabi

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).

Som särskild utredare förordnades från och med den 1 augusti 2021 docenten 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 studiestödsutredaren vid CSN Veronica Andersson, seniora utredaren vid Brottsförebyggande rådet Henrik Angerbrandt, kvalificerade handläggare 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, tf. enhetschefen vid Ekonomistyrningsverket Eva Lindblom, kanslirådet vid Justitiedepartementet Lena Ljungberg, utredaren och forskaren vid Inspektionen för socialförsäkringen 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 verksamjuristen 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 juristen 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.

Som sekreterare anställdes den 16 augusti 2021 hovrättsassessorn Karin Brandqvist Sundblad, den 20 september ämnesrådet Lena 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.

Utredningen – som antagit namnet 2021 års bidragsbrottsutredning – överlämnar härmed delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37). Betänkandet har skrivits i vi-form. Det betyder dock inte att full enighet har rått i alla avseenden. Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av experterna Thomas Falk, Jenny Helge Blom och Jesper Starkerud samt av experten My Hedström.

Stockholm i juni 2022

Amir Rostami

/Sofia Lyth  
Madelene Bougas Lööf  
Karin Brandqvist Sundblad  
Alexander Warnolf  
Lena Warstrand

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>33</b>
1.1 Förslag till lag (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område .....	33
1.2 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612).....	38
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten .....	43
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	45
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.....	48
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.....	50

<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>51</b>
2.1	Utredningsuppdraget .....	51
2.2	Genomförande av uppdraget .....	52
2.3	Avgränsningar och förtydliganden.....	53
<b>3</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>57</b>
3.1	Inledning .....	57
3.2	Bidragsbrottslagen.....	57
3.3	Brottsbalken.....	59
3.3.1	Bedrägeri.....	60
3.3.2	Urkunds förfalskning .....	60
3.3.3	Missbruk av urkund .....	61
3.3.4	Osann försäkran och vårdslös försäkran .....	61
3.3.5	Osant intygande och brukande av osann urkund.....	62
3.4	Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	62
3.5	Beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.....	63
3.5.1	Uppdrag och organisation .....	63
3.5.2	Regelverk för handläggning.....	70
3.6	Brottsutredande myndigheter.....	77
3.6.1	Uppdrag och organisation .....	77
3.6.2	Regelverk för handläggning och ansvarsfördelning .....	86
3.7	Tillämpningen av bidragsbrottslagen och brottsbalken .....	90
3.7.1	Bidragsbrott eller bedrägeri? .....	90
3.7.2	Varje utbetalningstillfälle ses som ett brott.....	91
3.7.3	Beloppsgränser och brottsrubricering .....	92

<b>4</b>	<b>Tidigare och pågående utredningar och myndighetsuppdrag .....</b>	<b>95</b>
4.1	Inledning.....	95
4.2	Tidigare utredningar och myndighetsuppdrag.....	96
4.2.1	Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74) .....	96
4.2.2	Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	98
4.2.3	Riksrevisionens granskningsrapporter .....	99
4.2.4	Bidragsspärr (SOU 2008:100) .....	101
4.2.5	Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3) .....	102
4.2.6	Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6) .....	104
4.2.7	Vad bör straffas? (SOU 2013:38).....	105
4.2.8	Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16) .....	106
4.2.9	Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag (Brå-rapport 2016:9) .....	107
4.2.10	Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) .....	108
4.2.11	Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14) .....	111
4.2.12	Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) .....	113
4.2.13	Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35) .....	116
4.2.14	Förbättrad hantering av bidragsbrott – Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.....	117

4.2.15	Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28).....	119
4.2.16	Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1).....	120
4.2.17	Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68).....	121
4.2.18	Uppdrag att analysera nytta och risker vid genomförandet av förordningen om en gemensam digital ingång.....	122
4.2.19	Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar (Brå-rapport 2022:1).....	123
4.3	Pågående utredningar och myndighetsuppdrag .....	126
4.3.1	En parlamentarisk trygghetsberedning.....	126
4.3.2	Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar .....	128
4.3.3	Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.....	129
4.3.4	Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande ....	130
4.3.5	En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.....	130
4.3.6	Bolaget som brottsverktyg .....	131
4.3.7	Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.....	133
4.3.8	Inrättande av Utbetalningsmyndigheten.....	133
4.3.9	Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag .....	135
<b>5</b>	<b>Uppklaringen av anmälda bidragsbrott .....</b>	<b>137</b>
5.1	Inledning .....	137
5.2	Från anmälan till uppkläring .....	138



5.3	Utvecklingen av anmälningar om några andra brott.....	140
5.3.1	Bedrägeri enligt brottsbalken.....	140
5.3.2	Vissa ekonomiska brott.....	141
5.4	Anmälda bidragsbrott.....	143
5.4.1	Totala antalet anmälda bidragsbrott.....	143
5.4.2	Anmälningar utifrån målsägande.....	144
5.4.3	Anmälningar utifrån brottskod.....	146
5.4.4	De beslutande myndigheternas polisanmälningar.....	151
5.5	Handlagda bidragsbrott.....	157
5.5.1	Handlagda brott utifrån om utredning bedrivits.....	157
5.5.2	Personupplklaringsprocent.....	160
5.5.3	Lagföringsprocent.....	162
5.6	Lagföring av bidragsbrott.....	164
5.6.1	Lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott.....	164
5.6.2	Lagföringsbeslut avseende några andra brott.....	166
5.6.3	Samtliga lagförda bidragsbrott.....	167
5.6.4	Personer misstänkta och lagförda för bidragsbrott.....	170
5.7	Handläggningen av bidragsbrott i senare led av rättskedjan.....	171
5.7.1	Inkomna och beslutade brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten.....	171
5.7.2	Inkomna och avgjorda mål om bidragsbrott i tingsrätt.....	174
5.8	Uppklaringen ser bättre ut.....	175
<b>6</b>	<b>Myndigheternas arbete med misstänkta bidragsbrott... 179</b>	
6.1	Inledning.....	179
6.2	Material och metod.....	180

6.3	Tidigare undersökningar om hanteringen av misstänkta bidragsbrott.....	182
6.3.1	Betänkanden, rapporter och andra undersökningar.....	182
6.3.2	Sammanfattning .....	189
6.4	Myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete med misstänkta bidragsbrott.....	190
6.4.1	En upptäckt felaktig utbetalning är inte detsamma som ett potentiellt bidragsbrott .....	190
6.4.2	Informationsutbyte mellan de beslutande aktörerna.....	192
6.4.3	Försäkringskassan .....	193
6.4.4	Pensionsmyndigheten.....	203
6.4.5	CSN .....	208
6.4.6	Migrationsverket .....	213
6.4.7	Arbetsförmedlingen.....	217
6.4.8	Kommunerna.....	223
6.4.9	Arbetslöshetskassorna .....	226
6.4.10	Polismyndigheten .....	229
6.4.11	Åklagarmyndigheten.....	234
6.4.12	Sammanfattning .....	238
6.5	Regeringens styrning av myndigheternas hantering av misstänkta bidragsbrott .....	239
6.5.1	Regelverk och styrinstrument.....	240
6.5.2	Åtgärder för att stärka styrningen och dess effekter.....	247
6.5.3	Hur styrinstrumenten har använts.....	256
6.5.4	Sammanfattning .....	279
6.6	Samverkan .....	281
6.6.1	Om samverkan .....	281
6.6.2	Tidigare samverkansinitiativ och dess effekter....	284
6.6.3	Nuvarande samverkansinsatser .....	297
6.6.4	Angränsande samverkansinitiativ.....	303
6.6.5	Behov av samverkan .....	308
6.6.6	Sammanfattning .....	309

6.7	Andra behov i arbetet med att effektivisera hanteringen av misstänkta bidragsbrott som har lyfts.....	311
6.7.1	Utvecklingsområden för att förbättra hanteringen av bidragsbrott .....	311
6.7.2	Behov av utökat informationsutbyte.....	319
6.7.3	Bidragsbrottslagens konstruktion .....	320
6.7.4	Sammanfattning.....	323
<b>7</b>	<b>Hur kan arbetet med misstänkta bidragsbrott effektiviseras? .....</b>	<b>325</b>
7.1	Inledning.....	325
7.2	Hur effektiv är hanteringen av misstänkta bidragsbrott i dag? .....	326
7.2.1	Fler anmälningar och fler lagföringsbeslut .....	326
7.2.2	Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna arbetar mer aktivt .....	331
7.2.3	Arbetsmetoderna hos de brottsutredande myndigheterna har utvecklats, men flera utmaningar kvarstår.....	335
7.2.4	Regeringens styrning har stärkts .....	336
7.2.5	Samverkan kring kompetens och återkoppling behöver fortsätta att utvecklas.....	340
7.3	Vissa saker har blivit bättre på senare år men ytterligare åtgärder behöver vidtas.....	341
7.4	Möjliga åtgärder för att effektivisera hanteringen .....	342
7.4.1	Förväntningar om vad man vill åstadkomma påverkar.....	342
7.4.2	Rätt från början och behov av ett utökat informationsutbyte.....	344
7.4.3	Styrning av prioritering och resurser.....	344
7.4.4	Organisationsförändringar.....	347
7.4.5	Ökad samverkan .....	348
7.4.6	Ändringar i bidragsbrottslagens konstruktion ....	348

7.5	Det behövs kraftfullare åtgärder.....	351
7.5.1	Vikten av att värna välfärdssystemen.....	351
7.5.2	Utvecklingen framöver.....	352
7.5.3	Förslag om en ny ordning.....	354
7.5.4	Bidragsspärr och näringsförbud.....	355
<b>8</b>	<b>Administrativa sanktionsavgifter.....</b>	<b>357</b>
8.1	Inledning.....	357
8.2	En sanktionsavgift på välfärdssystemens område.....	359
8.2.1	Inledning.....	359
8.2.2	Ett system med sanktionsavgifter bör införas.....	360
8.2.3	Sanktionsavgiftens karaktär och riktlinjer som bör beaktas vid utformningen av sanktionsavgiftssystemet.....	372
8.2.4	En sanktionsavgift bör inte förutsätta uppsåt eller oaktsamhet.....	375
8.2.5	Utgångspunkter för en sanktionsväxling.....	379
8.2.6	Straffrättsliga sanktioner i bidragsbrottslagen som bör kunna ersättas av en sanktionsavgift.....	381
8.2.7	Gränsdragningen mellan olika sanktioner.....	388
8.2.8	Närmare om begränsningen av anmälningsskyldigheten.....	394
8.2.9	Samordning av sanktioner.....	403
8.2.10	Sammanfattande översikt.....	406
8.3	En ny lag om sanktionsavgifter.....	408
8.3.1	Sanktionsavgiften ska regleras i en särskild lag...	408
8.3.2	Syftet med den nya lagen.....	411
8.4	Den nya lagens tillämpningsområde.....	413
8.4.1	Utgångspunkter för tillämpningsområdet.....	413
8.4.2	Särskilt angående vissa förmåner och stöd.....	414
8.4.3	Hänsyn till principen om barnets bästa.....	424
8.4.4	Tillämpningsområdet för den nya lagen bör vara samma som för bidragsbrottslagen.....	425

8.5	Vem som ska besluta om sanktionsavgift.....	427
8.5.1	Beslut behöver inte fattas av domstol .....	428
8.5.2	Bör beslut om sanktionsavgift fattas av domstol eller av åklagare?.....	429
8.5.3	Koncentration av beslutsfattandet .....	431
8.5.4	Beslut bör fattas av respektive aktör .....	433
8.5.5	Delegering av beslut om sanktionsavgift i kommuner.....	440
8.6	Förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift.....	442
8.6.1	Inledning .....	442
8.6.2	Oriktiga uppgifter .....	443
8.6.3	Underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden .....	451
8.6.4	Bevisbörda.....	454
8.6.5	Beviskrav .....	455
8.6.6	Ytterligare förutsättningar för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut.....	456
8.6.7	En skyldighet att ta ut en sanktionsavgift.....	466
8.6.8	Frivillig rättelse.....	467
8.7	Vem en sanktionsavgift ska kunna tas ut av.....	469
8.7.1	Inledning .....	469
8.7.2	Vem sanktionsavgiften ska kunna tas ut av .....	470
8.7.3	Både fysiska och juridiska personer ska kunna bli föremål för en sanktionsavgift.....	473
8.7.4	Undantag för myndigheter och skolor med flera.....	475
8.7.5	Undantag för god man och förvaltare.....	478
8.7.6	Undantag för framtidsfullmaktshavare och anhörigbehöriga.....	481
8.7.7	Undantag för vissa förmyndare .....	485
8.7.8	Undantag vid delad uppgifts- eller anmälningsskyldighet .....	489
8.7.9	Ett undantag utesluter inte en straffrättslig sanktion.....	490

8.8	Sanktionsavgiftens storlek .....	491
8.8.1	Inledning.....	491
8.8.2	Beräkning av sanktionsavgiftens storlek.....	492
8.8.3	Avgiftsbeloppet.....	499
8.8.4	En lägsta eller högsta sanktionsavgift? .....	503
8.8.5	Obetydliga belopp.....	508
8.9	Nedsättning av en sanktionsavgift .....	510
8.9.1	Inledning.....	510
8.9.2	Frågan om nedsättning ska alltid beaktas .....	511
8.9.3	Ålder, hälsa och liknande förhållanden.....	516
8.9.4	Oskäligt dröjsmål i handläggningen .....	520
8.9.5	Avgiften står inte i rimlig proportion till felaktigheten .....	524
8.9.6	Särskilt om hänsyn till barnets bästa.....	526
8.9.7	Hel eller delvis nedsättning .....	529
8.9.8	Något om beslut vid hel nedsättning.....	532
8.10	Hinder mot dubbla prövningar.....	533
8.10.1	Inledning.....	533
8.10.2	Dubbla och parallella prövningar bör förhindras.....	534
8.10.3	Sanktioner som bör omfattas .....	536
8.10.4	Samma överträdelse.....	538
8.10.5	Rättssubjekt som omfattas .....	540
8.10.6	Slutligt hinder mot beslut om sanktionsavgift ....	541
8.10.7	Tillfälligt hinder mot beslut om sanktionsavgift .....	546
8.10.8	Åtgärder av åklagare som innebär att ett tillfälligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift upphör .....	548
8.10.9	Hinder i bidragsbrottslagen mot dubbla prövningar.....	550
8.11	Underrättelseskyldighet för vissa beslut.....	554
8.11.1	Inledning.....	554
8.11.2	Bestämmelser bör införas i den nya lagen .....	554
8.11.3	Beslut av åklagare som utgör ett tillfälligt hinder .....	556
8.11.4	Beslut av åklagare som utgör ett slutligt hinder..	559

8.11.5	Beslut av åklagare som innebär att ett tillfälligt hinder upphör .....	560
8.11.6	Beslut om sanktionsavgift.....	562
8.11.7	Sekretessfrågor.....	563
8.11.8	Praktiska frågor .....	567
8.12	Handläggning av ärenden och hantering av beslutade sanktionsavgifter .....	567
8.12.1	Inledning .....	567
8.12.2	Förvaltningslagen ska gälla i alla ärenden om sanktionsavgifter .....	568
8.12.3	Tillfälle att yttra sig innan ett beslut om sanktionsavgift fattas .....	571
8.12.4	Delgivning.....	573
8.12.5	Verkställighet.....	576
8.12.6	Pensionsmyndighetens fordringshantering .....	583
8.12.7	Hur ska avgiften betalas och vem ska avgiften tillfalla? .....	585
8.12.8	Möjlighet till kvittning.....	588
8.13	Överklagande av beslut om sanktionsavgift.....	591
8.13.1	Inledning .....	591
8.13.2	Beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas.....	592
8.13.3	Förvaltningslagens tillämplighet.....	597
8.13.4	Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga .....	600
8.13.5	Prövningstillstånd.....	606
8.13.6	Forumfrågor .....	607
8.13.7	Överklagande av företrädare för det allmänna.....	609
8.13.8	Arbetslöshetskassan som motpart.....	612
8.14	Vissa rättssäkerhetsfrågor.....	614
8.14.1	Inledning .....	614
8.14.2	Kostnadsfritt biträde i mål enligt den nya lagen.....	615
8.14.3	Muntlig förhandling .....	624

8.15	Offentlighet och sekretess .....	626
8.15.1	Inledning.....	626
8.15.2	Allmänt om sekretessregleringen.....	627
8.15.3	Behov av en ny sekretessbestämmelse .....	629
8.15.4	Sekretessbestämmelsens utformning.....	632
8.15.5	Sekretess för beslut .....	637
8.15.6	Särskilt om arbetslöshetskassor .....	639
8.16	Behandling av personuppgifter .....	640
8.16.1	Inledning.....	640
8.16.2	Reglering om behandling av personuppgifter .....	640
8.16.3	Intrång i enskildas integritet .....	642
8.16.4	Rättslig grund för behandlingen .....	645
8.16.5	Behandling av känsliga personuppgifter .....	647
8.16.6	Registerförfattningarnas tillämpningsområden och ändamål .....	649
8.16.7	Övriga frågor.....	656
8.17	Effekter av förslaget om administrativa sanktionsavgifter för de brottsutredande myndigheterna.....	657
8.17.1	Inledning.....	657
8.17.2	Antalet brottsanmälningar.....	659
8.17.3	Närmare beskrivning av de bidragsbrott som fortsatt kommer att anmälas .....	661
8.17.4	Antalet brottsanmälningar vid olika beloppsgränser.....	664
<b>9</b>	<b>Ansvar för utredning av bidragsbrott.....</b>	<b>667</b>
9.1	Inledning .....	667
9.2	Förslaget om en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan.....	669
9.2.1	Tidigare förslag om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen.....	669
9.2.2	Remissynpunkter på förslaget .....	670
9.2.3	Synpunkter i senare utredning .....	673
9.2.4	Det bör inte inrättas en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan .....	675



9.3	Alternativ placering av en bidragsbrottsenhet .....	680
9.3.1	Skatteverket .....	680
9.3.2	Den nya utbetalningsmyndigheten .....	683
9.3.3	Annan beslutande myndighet .....	687
9.3.4	Polismyndigheten .....	688
9.3.5	Ekobrottsmyndigheten .....	695
9.4	Ekobrottsmyndigheten får ansvaret .....	712
9.4.1	Regleringen av ansvaret .....	712
9.4.2	Eventuellt behov av följdändringar .....	715
<b>10</b>	<b>Stärkt styrning och samverkan .....</b>	<b>719</b>
10.1	Inledning.....	719
10.2	En stärkt styrning .....	720
10.2.1	Styrningen av myndigheternas arbete bör samordnas.....	720
10.2.2	Hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör följas upp .....	722
10.2.3	Utvecklad resultatredovisning och indikatorer ...	724
10.2.4	Förbättrad uppföljning av kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete .....	728
10.2.5	Åtgärder för att göra det lätt att göra rätt.....	731
10.2.6	Effektivare digital hantering av sanktionsavgifter.....	734
10.3	Samverkan.....	736
10.3.1	Samverkan behöver renodlas.....	736
10.3.2	Samverkan kring gemensamma prioriteringar .....	737
10.3.3	Samverkan kring sanktionsavgifter.....	739
10.3.4	Samverkan kring hanteringen av misstänkta bidragsbrott .....	740
10.3.5	Samverkan med kommunerna bör utvecklas .....	744
10.3.6	Kontaktpunkter mellan aktörer bör inrättas .....	745
<b>11</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>747</b>
11.1	Ikraftträdande .....	747
11.2	Övergångsbestämmelser.....	749
11.2.1	Det nya sanktionssystemet .....	749

11.2.2	Ändringar i bidragsbrottslagen .....	753
11.2.3	Ändrat ansvar för brottsutredningar.....	755
11.2.4	Övriga författningsförslag.....	756
<b>12</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>757</b>
12.1	Inledning.....	757
12.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	758
12.2.1	Problemet och vad vi vill uppnå .....	758
12.2.2	Vad händer om vi inte gör något? .....	759
12.2.3	Alternativa lösningar.....	760
12.2.4	Viktiga avvägningar.....	762
12.2.5	Den valda lösningen.....	763
12.2.6	Fördjupad samhällsekonomisk analys .....	764
12.3	Ekonomiska och administrativa konsekvenser.....	767
12.3.1	Utgångspunkter för våra bedömningar .....	768
12.3.2	Förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter .....	775
12.3.3	Förslaget om att Ekobrottsmyndigheten ska utreda bidragsbrott .....	791
12.3.4	Förslag om styrning och samverkan.....	798
12.3.5	Sammantagen bedömning av kostnaderna för våra förslag.....	800
12.4	Finansiering av våra förslag.....	803
12.4.1	Särskilt om kommunernas ökade kostnader .....	804
12.4.2	Särskilt om arbetslöshetskassornas ökade kostnader .....	805
12.4.3	Finansieringsförslag .....	806
12.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	809
12.6	Konsekvenser för företag.....	809
12.7	Konsekvenser för enskilda .....	812
12.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	815
12.9	Konsekvenser för barn .....	816

12.10	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet .....	817
12.11	Konsekvenser i övrigt .....	820
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>823</b>
13.1	Förslaget till lag (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område .....	823
13.2	Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612).....	847
13.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	851
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>853</b>
	<b>Bilaga</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:39 .....	857



# Sammanfattning

De svenska välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i det svenska samhället som värnar den sociala tryggheten. 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. För att upprätthålla legitimiteten krävs att rätt ersättning kommer rätt person och rätt företag till del. Bidragsbrott behöver förebyggas, upptäckas och beivras.

Vår kartläggning visar att endast en liten andel av de misstänkta bidragsbrott som i dag 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 dagens hantering 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.

Ekonomisk och organiserad brottslighet som riktas mot välfärdssystemen kommer fortsätta att vara en kriminalpolitisk utmaning. Den organiserade brottsligheten och de systematiska bidragsbrotten behöver bekämpas på ett kraftfullt och träffsäkert sätt. Genom att avlasta rättsväsendet från de enklare bidragsbrotten kan rättsväsendet kraftsamla mot de grova och systematiska bidragsbrotten. De bidragsbrott som kommer att hanteras av rättsväsendet vid ett införande av ett administrativt sanktionssystem innefattar mer avancerade brottsupplägg och brott där ofta företag används i syfte att utnyttja välfärds-

systemen. Ansvar för att utreda bidragsbrott bör därför flyttas över till Ekobrottsmyndigheten som har störst kunskap och erfarenhet av brott som begås genom företag och utreder andra brott mot välfärden.

Sammantaget menar vi att dessa två reformer tillsammans som en helhet är ett effektivt sätt att motverka felaktiga utbetalningar och skydda välfärdssystemen.

## Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Uppdraget har bestått i att göra en kartläggning och lämna förslag. För att få en heltäckande bild har vi även inkluderat kommuner och arbetslöshetskassor i kartläggningen och förslagen. Syftet med översynen är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Vårt fokus i delbetänkandet har framför allt varit att titta på den senare delen av processen, det vill säga hur misstänkta bidragsbrott kan hanteras mer effektivt. Vi har kartlagt och identifierat behovet av att förbättra hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Vi har också analyserat hur förmågan att bekämpa bidragsbrott kan stärkas. En annan fråga som vi har tittat närmare på är om styrning och samverkan mellan aktörerna i utredningskedjan kan utvecklas och om ansvar och befogenheter bör flyttas mellan myndigheter. Slutligen har vi tagit fram ett förslag om ett administrativt sanktions-system.

## Slutsatser av kartläggningen

### Hanteringen av bidragsbrott har förbättrats

Vår kartläggning har visat att hanteringen av misstänkta bidragsbrott har förbättrats på flera plan under senare år. I dag upptäcks och polis-anmäls betydligt fler bidragsbrott än tidigare, även om antalet anmälda bidragsbrott gick ner något under 2021. Mellan 2008, som var det första hela året som bidragsbrottslagen gällde, och 2021 har de anmälda

bidragsbrotten ökat med 133 procent. Den största ökningen var mellan 2018 och 2020. Lagföringsprocenten för bidragsbrott ligger på drygt 40 procent, vilket är ungefär på samma nivå som för annan ekonomisk brottslighet. Regeringen har stärkt styrningen av de beslutande myndigheternas arbete för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. För alla de beslutande aktörerna har korrekta utbetalningar fått en högre prioritet de senaste åren, men man har kommit olika långt i sin utveckling att motverka bidragsbrott. Polismyndigheten tar emot fler anmälningar om misstänkta bidragsbrott nu än för några år sedan och som en följd av det avskriver och utreder myndigheten fler ärenden och redovisar fler ärenden i absoluta tal till åklagare.

### Vissa brister kvarstår

Trots att hanteringen av bidragsbrott har förbättrats, kvarstår flera brister. Även om fler felaktiga utbetalningar upptäcks och antalet polisanmälningar har ökat är det fortfarande få överträdelse som leder till anmälan och lagföring. Under 2021 genomförde exempelvis Försäkringskassan 30 600 kontrollutredningar. Cirka 5 900 av kontrollutredningarna ledde till polisanmälan. Lagföringsprocenten för brott mot Försäkringskassan, det vill säga antalet personupplösta brott i procent av samtliga utredda brott, låg samma år på 47 procent.

Det finns därmed en stor skillnad mellan hur många misstänkta bidragsbrott som anmäls varje år och hur många lagföringsbeslut som fattas av åklagare eller domstol under samma år. En rad överträdelse som begås av enskilda möts inte av någon reaktion från samhället. Det riskerar att urholka legitimiteten för och normalisera felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen, och att enskilda saknar incitament att göra rätt.

Polismyndighetens ärendebalanser för bidragsbrott har minskat de senaste åren. Genomströmningstiden för de enklare bidragsbrotten har minskat, medan genomströmningstiden för de grova bidragsbrotten har ökat. Det tyder på att myndigheten har prioriterat mängdhantering framför de grova och mer svårutredda bidragsbrotten. Polismyndigheten saknar resurser att prioritera bidragsbrott i den omfattning som exempelvis de beslutande aktörerna förväntar sig. Ärendena är av sådant slag att det är svårt för myndigheten att be-

hålla polisiära resurser till att utreda de misstänkta brotten, vilket i sin tur leder till brist på kontinuitet. Polismyndighetens resurser för spaning och hemliga tvångsmedel räcker inte heller till för att utreda de grova bidragsbrotten. Vid utredningar av bidragsbrott behövs också omfattande specialistkompetens såsom kunskap om de förmåner och stöd som ska utredas och deras regelverk samt kunskaper för att utreda ekonomisk brottslighet. Polismyndigheten bedömer att myndigheten inte kommer att kunna lösa en sådan kompetensbrist. Kompetens om ekonomisk brottslighet finns däremot hos Ekobrottsmyndigheten.

### **Bristerna kan inte åtgärdas inom nuvarande ordning**

Enligt tidigare omfattningsstudier betalas mellan 11 och 27 miljarder kronor ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna. Det skulle betyda att felaktiga utbetalningar som orsakas av enskilda kan uppgå till mellan 8 och 20 miljarder kronor varje år. Även om denna uppskattning är osäker visar spannet att det handlar om summor som allvarligt riskerar att skada legitimiteten i välfärdssystemen. Endast en liten andel av de uppskattade totala felaktiga utbetalningarna upptäcks av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Andelen upptäckta och polisanmälda misstänkta bidragsbrott har dock ständigt ökat. Med anledning av regeringens och myndigheternas ambitionshöjning inom området, att bidragsbrottslagen från och med den 1 januari 2020 utökades till att omfatta fler förmåner och stöd och att Utbetalningsmyndigheten inrättas från och med den 1 januari 2024, kan vi förutsätta att antalet upptäckta felaktiga utbetalningar kommer att fortsätta öka. Det kommer att medföra en ökad belastning på de brottsutredande myndigheterna.

Ekonomisk och organiserad brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har av Trygghetsberedningen pekats ut som en kriminalpolitisk utmaning. Ekonomisk brottslighet har låg upptäcktsrisk och är därför ett attraktivt område för kriminella. Ofta används företag som verktyg för att begå välfärdsbrott, eftersom de utgör en legitim fasad för att dölja den brottsliga verksamheten. Det kommer alltså



även i framtiden krävas gemensamma krafttag från alla involverade aktörer.

Vi menar att den effekt som redan nåtts genom uppdrag till de brottsutredande myndigheterna och samverkan mellan myndigheterna, är den som går att uppnå inom nuvarande system. Polismyndigheten har fortsatta utmaningar i form av bristande förutsättningar att utreda de grövre bidragsbrotten. Att freda resurser inom rättsväsendet enbart för bidragsbrott är inte ett alternativ då annan allvarlig brottslighet behöver prioriteras framför enklare brott. Vår slutsats är därför att de brister och de framtida utmaningar som vi har beskrivit inte kan åtgärdas genom en utvecklad styrning, organisationsförändringar eller ökad samverkan. Det behövs i stället mer omfattande förändringar för att skydda välfärdssystemen.

## **Förslag för att minska antalet felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott**

### **Ett system med administrativa sanktionsavgifter införs**

#### **En snabbare reaktion från samhället**

Många klandervärda beteenden som riktar sig mot välfärdssystemen leder i dag inte till någon annan reaktion än möjligtvis ett återkrav. En straffrättslig sanktion kan också dröja, så att reaktionen riskerar att förlora sin preventiva verkan. Vi föreslår därför att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter som regleras i en ny lag. Syftet med det administrativa sanktionssystemet är att en reaktion från samhället ska komma snabbare. En administrativ sanktionsavgift ska kunna tas ut för mindre allvarliga brott, i stället för att det görs en anmälan om bidragsbrott till brottsutredande myndighet. Även situationer där den enskilde inte har handlat med uppsåt eller av grov oaktsamhet ska kunna leda till att en sanktionsavgift tas ut. Det är alltså fråga om ett strikt ansvar. Att den straffrättsliga sanktionen ersätts av en sanktionsavgift för mindre allvarliga överträdelser innebär inte att några bidragsbrott avkriminaliseras. I stället blir det en skärpning i och med att fler överträdelser kommer att mötas av en sanktion.

Allvarligare överträdelser som grova bidragsbrott och brott som rör belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp, ska även i fortsättningen kunna leda till en straffrättslig sanktion. I övriga fall ska normalt en sanktionsavgift tas ut. Om det finns särskilda skäl finns dock möjlighet att anmäla även misstänkta bidragsbrott som avser belopp som understiger ett halvt prisbasbelopp till brottsutredande myndighet. Det kan exempelvis vara fall där den enskilde trots tidigare beslutade sanktionsavgifter fortsätter att begå överträdelser eller där det varit ett betydande antal överträdelser utan att någon av dem rört belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp.

Ett samlat administrativt sanktionssystem bedömer vi är ett effektivt sätt att motverka felaktiga utbetalningar. Avgiften bedöms vara en kännbar ekonomisk sanktion för den enskilde. Den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift bör kunna förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter. Genom att mindre allvarliga överträdelser normalt sett inte ska anmälas som ett misstänkt bidragsbrott kan rättsväsendets resurser koncentreras till att bekämpa allvarliga och mer svårutredda bidragsbrott, som inte sällan utförs av den organiserade brottsligheten.

### **Ett effektivt och proportionerligt sanktionssystem**

En sanktionsavgift ska enligt den nya lagen beslutas av samma statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och gälla samma ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Avgiften ska kunna tas ut av både juridiska och fysiska personer. För att en avgift ska kunna tas ut förutsätts att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller har underlåtit att fullgöra sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, och att detta har lett till, eller hade kunnat leda till, en felaktig utbetalning. Om förutsättningarna för att ta ut en avgift är uppfyllda, ska ett beslut om sanktionsavgift fattas, under förutsättning att något reglerat undantag inte är aktuellt.

Sanktionsavgiften motsvarar 25 procent av det belopp som har eller skulle ha betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt. Denna nivå bedömer vi är kännbar på ett sätt som främjar den preventiva effekten, utan risk att bli kontraproduktiv.

En avgift ska inte tas ut i vissa situationer. För det första ska den enskilde inte bli föremål för dubbla prövningar. En överträdelse ska

alltså leda till antingen ett straff eller en sanktionsavgift. Andra situationer då en sanktionsavgift inte får tas ut är när en oriktig uppgift är uppenbart orimlig eller har rättats av den enskilde. Det kan även vara så att uppgiften har lämnats av någon i egenskap av exempelvis god man eller förvaltare. En sanktionsavgift får inte heller tas ut om avgiften avser ett obetydligt belopp.

En sanktionsavgift kan få stora konsekvenser för den enskilde, särskilt om han eller hon redan befinner sig i en ekonomiskt eller socialt utsatt situation. Det finns därför möjlighet för den som beslutar om en sanktionsavgift att i det enskilda fallet sätta ner avgiften om det skulle vara oskäligt att ta ut den med fullt belopp. Omständigheter som kan leda till att en sanktionsavgift sätts ner är till exempel ålder, hälsa eller liknande förhållanden, men även oskäligt dröjsmål i handläggningen hos den beslutande aktören kan leda till nedsättning. Barnets bästa ska alltid beaktas.

Beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid handläggningen av ärenden om sanktionsavgift och vid överklagande av beslut ska förvaltningslagen (2017:900) tillämpas.

## **Ekobrottsmyndigheten får ansvaret för brottsutredningarna**

### **Rättsväsendets resurser kan användas för de allvarligare brotten**

Genom att de enklare bidragsbrotten möts av en snabb reaktion från samhället i form av en sanktionsavgift, kan rättsväsendets resurser koncentreras till att bekämpa de allvarliga och mer svårutredda bidragsbrotten. Om det administrativa sanktionssystemet införs kommer grova bidragsbrott, brott som avser belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp och brott där det finns särskilda skäl att göra en brottsanmälan även i fortsättningen att hanteras av brottsutredande myndigheter. En mycket grov uppskattning är att det rör sig om cirka 10–12 procent, eller mellan 700 och 850 ärenden, av alla de anmälningar som i nuläget kommer in till Polismyndigheten varje år. De bidragsbrott som rör belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp avser i normalfallet assistansersättning och statligt tandvårdsstöd från Försäkringskassan, stöd från Arbetsförmedlingen som betalas ut till företag och organisationer och stöd för utlandsstudier som beslutas av CSN. De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kommer också att göra brottsanmälningar på grund av

att det är fråga om grova brott eller att det finns särskilda skäl för att anmäla. En betydande del av de aktuella brotten är sådana att de är mer krävande att utreda, att det finns kopplingar till företag och ekonomisk brottslighet och att utredningarna kan behöva resurser i form av hemliga tvångsmedel och spaning.

### En effektivare hantering

I dag är ansvaret för att utreda bidragsbrott uppdelat på Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Förundersökningar avseende brott där saken anses vara av enkel beskaffenhet leds av Polismyndigheten. Dit hör normalt bidragsbrott, ringa och av normalgraden, och vårdslöst bidragsbrott. Förundersökningar avseende grova bidragsbrott bedrivs normalt under ledning av åklagare. Poliser håller förhör, utför spaning och vidtar andra utredningsåtgärder. Åklagare vid Åklagarmyndigheten beslutar om åtal och för talan i domstol.

Med det administrativa sanktionssystem som vi föreslår blir det i fortsättningen inte samma mängdhantering av enklare bidragsbrott som fallet är i dag för Polismyndigheten. Sådana ärenden kommer som utgångspunkt att hanteras inom det administrativa sanktionssystemet. I stället blir det de allvarligaste bidragsbrotten som blir kvar att hantera i det straffrättsliga spåret.

En tidigare utredning föreslog i ett betänkande från 2017 (SOU 2017:37) att det skulle inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan. Vi anser att det inte bör inrättas en sådan enhet där, eller inom någon av de andra beslutande myndigheterna. Det bör inte heller inrättas en bidragsbrottsenhet inom Skatteverket eller inom den nya Utbetalningsmyndigheten, som är alternativ som tidigare har lyfts fram. Det främsta skälet är resultatet av att införa ett administrativt sanktionssystem, det vill säga att de mindre allvarliga brotten försvinner och att det blir de mer avancerade som blir kvar att utreda. Vi menar att det är en polisiär uppgift att utreda brott. Ansvaret för att utreda bidragsbrott bör därför ligga på någon av de traditionella brottsbekämpande myndigheterna. Valet står då mellan att låta utredningar av bidragsbrott ligga kvar på Polismyndigheten eller flytta dem till Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten är specialiserad på ekonomisk brottslighet och har en upparbetad utrednings- och spaningsverksamhet med

specialistkunskaper på ekobrottsområdet. Ekobrottsmyndigheten är den brottsbekämpande myndighet som har störst kunskap och erfarenhet av brott som begås genom företag och utreder redan andra brott mot välfärden, däribland skattebrott och bedrägerier mot den statliga lönegarantin. Inom Ekobrottsmyndigheten finns kompetens i form av bland annat poliser, åklagare och civila utredare och ett ärende om bidragsbrott skulle kunna hanteras samlat på ett ställe hela vägen från mottagande av brottsanmälan till talan i domstol. Förutsättningarna ökar för att bygga upp och bevara en samlad kompetens om en myndighet hanterar alla utredningar om bidragsbrott. De poliser som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten är dessutom fredade resurser och tas därför inte i anspråk för andra uppgifter inom Polismyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har därtill ett uttalat brottsförebyggande uppdrag och kunskaper och erfarenheter kan hämtas från myndighetens egen underrättelseverksamhet och från samverkan med andra myndigheter för att förhindra att ytterligare bidragsbrott begås.

Att flytta ansvaret för utredningar av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten skulle ge bättre förutsättningar för en enkel, tydlig, effektiv och ändamålsenlig hantering. Det minskar antalet inblandade aktörer och gör processen mer stringent. Det ökar också möjligheten att effektivt bekämpa den systematiska och organiserade brottsligheten. En sådan lösning ligger därför bäst i linje med syftet för vårt uppdrag – att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av bidragsbrott.

Vi föreslår därför att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten och att förundersökningar där bedrivs under ledning av åklagare. Ekobrottsmyndigheten behöver tillföras resurser för att kunna hantera det nya uppdraget.

## **En utvecklad styrning och samverkan för att motverka brott**

### **Vässade verktyg för styrning och uppföljning**

Även andra åtgärder behöver vidtas om systemet med administrativa sanktionsavgifter införs och ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten. Ett stort antal myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kommer att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Om styrningen av de inblandade aktörerna inte är samordnad, kan det uppstå flaskhalsar i utredningskedjan. Vår

bedömning är att regeringen bör samordna styrningen av de myndigheter som hanterar sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Samtidigt behöver det finnas utrymme för individuell styrning av enskilda myndigheter eftersom olika myndigheter och aktörer har kommit olika långt i sitt arbete med att motverka bidragsbrott.

Regeringen behöver även verktyg för att kunna följa upp att hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott får avsedd effekt. Vi bedömer därför att uppföljningen bör inkluderas i den samlade resultatuppföljningen för det övergripande målet om att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska, som regeringen redovisar i budgetpropositionen varje år. Vi föreslår att Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att ta fram indikatorer som kan ingå i resultatuppföljningen. Ekonomistyrningsverket bör också redovisa analyser av myndigheternas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen haft. För att uppföljningen ska bli heltäckande bör Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen följa upp arbetslöshetskassornas hantering och Inspektionen för vård och omsorg följa upp kommunernas hantering.

### **Det ska vara lätt att göra rätt**

I vissa fall kan det vara svårt att bevisa uppsåt vid misstänkta bidragsbrott om det finns brister i den information som den beslutande myndigheten lämnar till den enskilde. En sanktionsavgift bör inte heller drabba den som vill göra rätt, men som inte har förstått hur regelverket fungerar. För balansen och trovärdigheten i ett administrativt sanktionssystem är det viktigt att visa att ett ökat tryck på den enskilde att göra rätt motsvaras av ett ökat åtagande av myndigheterna att underlätta för den enskilde att lämna korrekta uppgifter. Det är viktigt att den information som de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ger till den enskilde om vilka uppgifter som ska lämnas i en ansökan är tillräckligt tydlig och att ansökan är enkel att fylla i. Även information om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden bör vara tillräckligt tydlig. Regeringen bör därför ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att vidta åtgärder för att göra det lätt för sökande att ta till sig information, lämna rätt uppgifter vid ansökan om förmåner och stöd och i förekom-

mande fall fullgöra sin anmälningsskyldighet. Myndigheterna bör kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter.

### **Stärkt samverkan för att motverka bidragsbrott**

Det finns ett fortsatt behov för myndigheterna och aktörerna i utredningskedjan att samverka kring att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Vi bedömer att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver samverka om införandet av sanktionsavgifter för att uppnå en enhetlig tillämpning. Samtliga aktörer bör vid behov öka kompetensen inom varandras områden, utbyta erfarenheter, delta i gemensamma utbildningar och ta fram rättsliga vägledningar och andra stödverktyg. Ekobrottsmyndigheten bör samverka med berörda aktörer för att undvika glapp mellan den straffrättsliga processen och det administrativa sanktionssystemet och för att förbättra återkopplingen från rättsväsendet till de beslutande aktörerna. Vi bedömer vidare att det bör inrättas särskilda kontaktpunkter mellan aktörerna för att underlätta dialogen mellan alla berörda och undvika dubbelarbete mellan de olika samverkansforum som hanterar frågor om felaktiga utbetalningar.

### **Konsekvenserna av förslagen**

Vi menar att det administrativa sanktionssystemet kommer att ha en preventiv effekt och leda till att antalet felaktiga utbetalningar minskar. Den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift bör förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter. En sanktionsavgift kommer även att kunna tas ut av företag, vilket ger ett incitament för företaget att undvika överträdelser. Resurser frigörs från rättsväsendet, vilka kan läggas på att utreda allvarligare överträdelser. Det kan också på sikt förväntas stävja den allvarligare brottsligheten.

Sanktionsavgifter kan riskera att lägga en extra börda på personer som redan är i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation. Negativa konsekvenser för dessa kan mildras genom möjligheten att sätta ner sanktionsavgiften om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. De kan också motverkas genom att de

beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna vidtar åtgärder för att göra det lätt för den enskilde att göra rätt.

Ett system med administrativa sanktionsavgifter kommer leda till ökade kostnader för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Även förvaltningsdomstolarna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen kommer att få ökade kostnader. Sammantaget kommer det nya systemet att 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 kommer sedan att avta efter hand. Staten bör ersätta kommunerna för deras ökade kostnader och lämna bidrag till arbetslöshetskassorna så att de får ersättning för sina ökade kostnader.

Sanktionsavgifterna ska enligt vårt förslag tillfalla staten. Vi bedömer att det sammanlagda beloppet av de sanktionsavgifter som kommer att betalas till staten kommer att uppgå till ungefär 435 miljoner kronor per år. Intäkterna från det administrativa sanktionsystemet kommer att minska efterhand i takt med att antalet felaktiga utbetalningar minskar.

Förslaget om att flytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten kommer sammantaget att kosta ungefär 161 miljoner kronor. Förslagen kommer att leda till vissa besparingar hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.

Vi föreslår att våra förslag i första hand 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 samtliga statliga myndigheters förvaltningsanslag.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens syfte och tillämpningsområde

**1 §** Syftet med denna lag är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

**2 §** I denna lag finns bestämmelser om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Lagen gäller för sådana ekonomiska förmåner och stöd som anges i 1 § bidragsbrottslagen (2007:612).

### Förutsättningar för sanktionsavgift

**3 §** En sanktionsavgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning, om det har lett, eller hade kunnat leda, till att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt.

Avgift enligt första stycket får bara tas ut om det klart framgår

1. att en uppgift är osann eller ofullständig, eller
2. att anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts i rätt tid.

**4 §** En uppgift ska inte anses oriktig om den är uppenbart orimlig eller om den tillsammans med övriga uppgifter som har lämnats utgör ett tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning eller ett korrekt

tillgodoräknande. En uppgift ska inte heller anses oriktig om den har lämnats i ett annat ärende än det som sanktionsavgiften avser.

### Undantag från sanktionsavgift

**5 §** En sanktionsavgift får inte tas ut av den som avses i 3 § om den ekonomiska förmånen eller det ekonomiska stödet inte avser eller betalas ut till denne.

En avgift får inte heller tas ut av den som lämnar en uppgift eller är anmälningsskyldig i egenskap av

1. särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken,
2. förordnad förmyndare enligt 10 kap. föräldrabalken,
3. god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken,
4. anhörigbehörig enligt 17 kap. föräldrabalken,
5. god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, eller
6. framtidsfullmaktshavare enligt lagen (2017:310) om framtidsfullmakter.

**6 §** En sanktionsavgift får inte tas ut om

1. det underlag som anges i 9 § första stycket uppgår till ett obetydligt belopp,
2. den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet frivilligt rättar uppgiften eller fullgör anmälningsskyldigheten innan förmånen eller stödet har betalats ut eller tillgodoräknats,
3. den anmälningsskyldighet som anges i 3 § har fullgjorts av någon annan.

### Hinder mot beslut om sanktionsavgift

**7 §** En sanktionsavgift får inte beslutas om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), som avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av.

**8 §** En sanktionsavgift får inte beslutas om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om sådant brott, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som avgiften skulle tas ut av.

Ett hinder enligt första stycket upphör om åklagare har beslutat att lägga ner eller inte inleda en förundersökning, att inte väcka åtal eller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

### **Hur sanktionsavgiften ska bestämmas**

**9 §** Underlaget för sanktionsavgiften utgörs av den ekonomiska förmån eller det ekonomiska stöd, före eventuellt avdrag för skatt, som har, eller skulle ha, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt på grund av att en riktig uppgift har lämnats eller att en anmälningssskyldighet inte har fullgjorts.

Sanktionsavgiften ska bestämmas till 25 procent av det underlag som anges i första stycket.

**10 §** Sanktionsavgiften ska sättas ner helt eller delvis om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om

1. det handlande eller den underlåtenhet som har lett till att en sanktionsavgift ska tas ut kan antas ha berott på ålder, hälsa eller liknande förhållanden,

2. en oskäligt lång tid har gått efter att den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig, utan att denne kan lastas för dröjsmålet, eller

3. avgiftens storlek inte står i rimlig proportion till felaktigheten.

### **Beslut om sanktionsavgift**

**11 §** Beslut om sanktionsavgift fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

## Handläggning av ärenden

**12 §** Förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas när en arbetslöshetskassa handlägger ärenden om sanktionsavgifter och vid överklagande av beslut enligt denna lag. Arbetslöshetskassan ska då jämföras med en myndighet.

Delgivning får användas vid arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden enligt denna lag.

**13 §** Innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig.

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften ska tas ut av inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum.

## Överklagande

**14 §** Beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**15 §** Det allmänna ombudet för socialförsäkringen får, om avgiften inte avser premiepension, överklaga Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och domstols beslut om sanktionsavgift. Ombudet får vid överklagande av en domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överklaga en arbetslöshetskassas och domstols beslut om sanktionsavgift. Inspektionen får vid överklagande av en domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

**16 §** Beslut om sanktionsavgift överklagas till den förvaltningsrätt som prövar ett beslut om den förmån eller det stöd som avgiften avser. Centrala studiestödsnämndens beslut överklagas till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395).

17 § Om en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift ska kassan vara den enskildes motpart.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Inspektionen för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

## Verkställighet

18 § Beslut om sanktionsavgift får verkställas när det har fått laga kraft.

En arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift ska anses som ett sådant beslut av förvaltningsmyndighet som utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken.

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

19 § Försäkringskassan ska hantera Pensionsmyndighetens fordringar avseende sanktionsavgifter enligt denna lag.

## Underrättelseskyldighet

20 § Åklagare ska, i fråga om en oriktig uppgift eller underlåtenhet, underrätta den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som, utifrån samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet, kan besluta om sanktionsavgift, om beslut som avses i 7 § och 8 § andra stycket. Det samma gäller om det på annat sätt än genom en anmälan från den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan har inletts en förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612).

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.
  2. En sanktionsavgift får beslutas endast för överträdelse som ägt rum efter ikraftträdandet.
  3. Äldre bestämmelser i bidragsbrottslagen (2007:612) gäller fortfarande för överträdelse som ägt rum före ikraftträdandet.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Härigenom föreskrivs i fråga om bidragsbrottslagen (2007:612) dels att 6 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 8 §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till *Polismyndigheten* om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

### *Föreslagen lydelse*

#### 6 §<sup>1</sup>

Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till *åklagare* om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

*Brott som anges i 3 § eller som överstiger ett halvt prisbasbelopp, ska alltid anmälas. Andra brott får anmälas endast om det finns särskilda skäl.*

*Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde det år då brottet begicks.*

#### 8 §

*Om en sanktionsavgift enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område har beslutats får åklagare inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma fysiska person i fråga om den oriktiga uppgift eller underlåtenhet som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift. Detta gäller även när en fysisk*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:652.

*person har krävts på betalning av  
en sanktionsavgift som avser en  
juridisk person.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att bilagan till lagen ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 d §, och närmast före 40 kap. 7 d § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 40 kap.

*Sanktionsavgifter på välfärds-  
systemens område*

##### 7 d §

*För uppgifter i ärende om sanktionsavgift enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärds-systemens område ska samma sekretessbestämmelser tillämpas som gäller för uppgifter i ärende eller verksamhet avseende den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till.*

*Sekretess gäller inte för beslut om sanktionsavgift.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.



*Bilaga<sup>1</sup>**Nuvarande lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)
Besiktningorgan enligt fordonslagen (2002:574)	fordonskontroll (SFS 2002:574)

*Föreslagen lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238), ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:544.

*och av ärenden om sanktionsav-  
gift (SFS 2024:000)*  
Besiktningsorgan enligt fordons- fordonskontroll (SFS 2002:574)  
lagen (2002:574)

---

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 12 §<sup>1</sup>

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,

2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,

3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

5. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,

6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,

8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980),

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:457.

körkortsförordningen (1998:980),  
*och*

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten, *och*

*11. handläggning av ärenden om sanktionsavgift enligt lagen (2024:00) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.*

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra sådana känsliga personuppgifter som avses i 7 § första stycket 2 lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten än uppgifter som rör hälsa.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

## 1.5 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 §<sup>1</sup>

För handläggning av ärenden, för planering, metodutveckling, tillsyn, uppföljning, resultatredovisning, utvärdering av verksamheten, 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 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 den offentliga 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,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:40.

7. uppgifter om behov av språk-, syn- eller teckentolk, arbets-  
hjälpmedel eller särskild anpassning av insatser,

8. uppgifter om tidpunkter, händelser och innehåll i kontakter  
med den offentliga arbetsförmedlingen och kompletterande aktörer,

9. uppgifter om den arbetssökande som rapporteras in av en kom-  
pletterande aktör, en myndighet eller en arbetsgivare,

10. uppgifter som behövs som underlag för beslut om anvisning  
till arbetsmarknadspolitiska program eller insatser eller för beslut  
om nystartsjobb,

11. uppgifter om eller med betydelse för anvisning till arbets-  
marknadspolitiska program eller insatser, beslut om nystartsjobb  
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 arbetsmark-  
nadspolitiska insatser samt uppgifter om ersättning från arbetslös-  
hetskassa 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 verk-  
ställt 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 vill-  
korlig frigivning och prøvotid för skyddstillsyn,

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

*16. uppgifter om eller med be-  
tydelse för handläggning av ären-  
den om sanktionsavgift enligt lagen  
(2024:00) om sanktionsavgifter  
på välfärdssystemens område, och*

16. 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.

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

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §<sup>1</sup>

Vid myndigheten handläggs följande mål:

1. mål om brott mot 11 kap. brottsbalken, lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., skattebrottslagen (1971:69) och aktiebolagslagen (2005:551),

2. mål om brott mot 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken, om gärningen rör EU:s finansiella intressen, och 9 kap. 3 b § brottsbalken,

*3. mål om brott mot bidragsbrottslagen (2007:612),*

3. mål om brott mot lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter,

4. mål om brott mot lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter,

4. mål om brott mot lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

5. mål om brott mot lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

5. mål om brott mot lagen (2020:548) om omställningsstöd, och

6. mål om brott mot lagen (2020:548) om omställningsstöd, och

6. mål om brott vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

7. mål om brott vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Mål om brott som bör handläggas vid myndigheten med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller av

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:1269.



stor omfattning får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten.

Mål som avses i första stycket och som 2 eller 4 § förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare är tillämplig på och mål som rör brott av anställda vid Ekobrottsmyndigheten handläggs vid Åklagarmyndigheten.

Om ett mål rör både brottslighet som avses i första eller andra stycket och annan brottslighet (blandad brottslighet), handläggs målet vid den åklagarmyndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast.

Är det osäkert var ett mål ska handläggas, avgörs frågan av riksåklagaren.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för anmälan om brott som gjorts enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) före ikraftträdandet.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §

Senast den 1 mars vart tredje år, med start 2023, ska Ekonomistyrningsverket för regeringen redovisa

- en fördjupad lägesbeskrivning som innehåller en redogörelse för resultaten av genomförda omfattningsstudier,
- en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,
- analyser av orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,

*– analyser av hanteringen av sanktionsavgifter enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och misstänkta brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) avseende sådana utbetalningar som avses i 2 § och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen haft samt Ekobrottsmyndighetens hantering av anmälda bidragsbrott,*

- vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa korrekta utbetalningar och vilken effekt de haft,
- hur digitalisering och ny teknik har använts för att säkerställa korrekta utbetalningar, och
- resultaten av genomförda attitydundersökningar och hur dessa kan användas för att förhindra felaktiga utbetalningar.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

## 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. Direktiven för utredningens arbete finns i bilaga 1.

I utredningens uppdrag ingår bland annat att

- 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.

Uppdraget ska, enligt direktiven, slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende Försäkringskassan ska göras senast den 15 juni 2022.

## 2.2 Genomförande av uppdraget

Vi inledde vårt arbete i augusti 2021. Arbetet har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med gruppen av sakkunniga och experter. För att ta fram detta delbetänkande har utredningen sammanträtt vid sammanlagt sju tillfällen.

Enligt direktiven ska utredaren samråda med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, övriga berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer. Sådant samråd har i huvudsak fullgjorts genom experterna. Därutöver har möten genomförts med Åklagarmyndigheten den 19 november 2021 och den 3 februari 2022, med Polismyndigheten den 26 november 2021 och den 2 december 2021, med Försäkringskassan den 6 december 2021, den 10 februari 2022, den 31 mars 2022 och den 26 april 2022, med Ekobrottsmyndigheten den 10 december 2021, den 26 januari 2022 och den 7 april 2022 samt med Pensionsmyndigheten den 9 maj 2022.

Sekretariatet har även haft möten med företrädare för Brottsförebyggande rådet den 29 november 2021, för Ekonomistyrningsverket den 30 november 2021, för Skatteverket den 6 december 2021, för Inspektionen för socialförsäkringen den 7 december 2021 och för Sveriges Kommuner och Regioner den 21 januari 2022. På initiativ av föreningen Sveriges socialchefer har ett möte ägt rum den 4 mars 2022.

Enligt direktiven ska utredaren även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Den 9 november 2021 deltog delar av sekretariatet i ett möte med den utredning som tillsatts för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och

arbetslöshetskassor (Fi 2021:B). Sekretariatet, eller delar av det, har även sammanträffat med delegationen mot arbetslivskriminalitet den 20 december 2021 och med VAB-utredningen den 21 december 2021.

Utredaren har också deltagit i möte som hållits inom initiativet MUR (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter) den 12 oktober 2021. Delar av sekretariatet har även genomfört enskilda möten med olika företrädare för MUR den 5 respektive den 19 november 2021.

Utredaren deltog den 1 december 2021 i en hearing om brott mot välfärdssystemen som anordnades av SNS och där också delar av sekretariatet närvarade som åhörare. Delar av sekretariatet deltog vid Stora Branschgruppens webinarium Sekretess – fortsatt öppen dörr för kriminella? den 3 december 2021.

Utöver fysiska och digitala möten har vi även haft underhandskontakter med expertgruppen, berörda myndigheter och andra relevanta aktörer. Vi har även skickat ut frågor till ett antal kommuner, för att ta del av den erfarenhet av att hantera felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott som kommuner har. Slutligen har vi även ställt frågor till Sveriges a-kassor angående den organisationens och de enskilda arbetslöshetskassornas erfarenheter på området.

## 2.3 Avgränsningar och förtydliganden

Utredningens direktiv beskrivs kortfattat i avsnitt 2.1 och finns, som nämnts, i dess helhet i bilaga 1.

Uppdraget består i huvudsak av två delar, en del med en kartläggning och en analys av behov och en del med förslag på åtgärder. I den del av direktiven som rör kartläggning och behovsanalys talas det om de utbetalande myndigheterna som omfattas av bidragsbrottslagen, det vill säga Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. I de delar av direktiven som gäller åtgärdsförslag talas det å ena sidan om de brottsutredande och utbetalande myndigheternas arbete med bidragsbrott, å andra sidan om de utbetalande myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas möjlighet att utfärda administrativa sanktioner. Även om vår kartläggning har de utbetalande myndigheterna som fokus har vi valt att i viss utsträckning också titta på hur arbetet med miss-

tänkta bidragsbrott ser ut hos kommunerna, arbetslöshetskassorna och de brottsutredande myndigheterna (Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten). I viss mån har vi även kartlagt tillsynsmyndigheters (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Inspektionen för vård och omsorg) arbete med felaktiga utbetalningar.

Det kan redan här nämnas att vi i huvudsak benämner de utbetalande myndigheterna med de beslutande myndigheterna. Detta för att undvika förväxling med den nya myndigheten för utbetalning från välfärdssystemen, Utbetalningsmyndigheten, som ska inrättas (se avsnitt 4.3.8). 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, som bekant, kommuner och arbetslöshetskassor besluta om utbetalningar som omfattas av bidragsbrottslagen. Dessa omnämns därför särskilt vid sidan av de beslutande myndigheterna. I viss mån avviker vi från denna terminologi i kapitel 8 eftersom med uttrycket beslutande myndighet i det sammanhanget även skulle kunna avse den myndighet som beslutar om sanktionsavgift. Som en följd av det påverkas begreppsanvändningen i kapitel 1 och 13.

Uppdraget att se över möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott omfattar enligt vår uppfattning 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. Det är också så vi valt att se på processen i delbetänkandet. Vi kommer därför inte mer ingående att kartlägga och analysera vilka förebyggande åtgärder som kan vara viktiga för att säkerställa korrekta utbetalningar eller hur myndigheterna arbetar med att upptäcka bidragsbrott. Vi tittar inte heller närmare på hur arbetet med kontroller i efterhand kan effektiviseras. Sådana frågor kan vara viktiga för att säkerställa att rätt ersättning kommer rätt person och rätt företag till del, men utgör inte primärt en del av arbetet med att bekämpa bidragsbrott. En ändamålsenlig och effektiv hantering av misstänkta bidragsbrott och felaktiga utbetalningar som misstänks bero på att någon lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden kan emellertid leda till att antalet felaktiga utbetalningar som beror på den enskilde minskar.

Under arbetets gång har vi insett att den avgränsning som görs i direktiven till att delredovisningen ska avse Försäkringskassan inte har varit möjlig att göra. Särskilt frågorna om vilken eller vilka myndigheter som ska utreda bidragsbrott och om möjligheten att utfärda sanktionsavgifter har bärighet på alla felaktiga utbetalningar som beror på den enskilde, oavsett vem som beslutat om förmånen eller stödet. Det har inte varit möjligt, eller ens lämpligt, att utreda och föreslå åtgärder som enbart tar sikte på utbetalningar från Försäkringskassan. Betänkandet är därför mer generellt utformat när det gäller vilka utbetalningar från välfärdssystemen som omfattas, även om kartläggningen till viss del är mer ingående när det gäller Försäkringskassans verksamhet. Detta eftersom det är Försäkringskassan som administrerar flest förmåns- och stödsystem som omfattas av bidragsbrottslagen och som också anmäler flest misstänkta bidragsbrott.

I olika sammanhang har det framhållits att brottsförebyggande åtgärder är en viktig del i att bekämpa bidragsbrott. Utifrån våra direktiv och de avgränsningar vi har gjort för detta delbetänkande har det inte varit möjligt att närmare belysa sådana frågor. Det som omfattas av detta delbetänkande är i huvudsak frågor om hur felaktiga utbetalningar som beror på den enskilde och misstänkta bidragsbrott hanteras, utreds och sanktioneras. Det kan möjligen finnas anledning att återkomma till frågor av mer brottsförebyggande karaktär i slutbetänkandet. Då kommer även frågan om bidragsspärr att behandlas (se avsnitt 7.5.4). I viss mån kan det kanske också finnas anledning att återkomma till frågor som har anknytning till inrättandet av ett administrativt sanktionsavgiftssystem, som till exempel frågor om ett gemensamt register för beslutade avgifter och om gallring av personuppgifter i ärenden om sanktionsavgifter. Det kan även finnas skäl att återkomma till frågan om tillsyn över handläggningen av sådana ärenden och om tillsynsmyndigheternas personuppgiftsbehandling (se avsnitt 8.16.7).

Förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter förutsätter att berörda myndigheter arbetar ändamålsenligt med att underlätta för den enskilde att lämna korrekta uppgifter vid ansökan och att anmäla ändrade förhållanden under tid som han eller hon mottar ersättning. Att det blir rätt från början i handläggningen av ett ärende är vidare en effektiv åtgärd för att förhindra felaktiga utbetalningar. För att motverka att förslaget om ett administrativt

sanktionssystem drabbar enskilda på ett oproportionerligt sätt och i syfte att förstärka det förebyggande arbetet, kan det – utöver vad som föreslås i avsnitt 10.2.5 – finnas anledning att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet.



## 3 Bakgrund

### 3.1 Inledning

I detta kapitel ges en översiktlig bakgrund till de delar som är viktiga att ha som utgångspunkt för vårt uppdrag. För att sätta utredningen i sitt sammanhang börjar vi med en summarisk beskrivning av dagens regelverk om brott mot välfärdssystemen med utgångspunkt i bidragsbrottslagen (2007:612). Sedan följer en överskådlig redogörelse för de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av bidragsbrottslagen och deras uppdrag och organisation. En kort redovisning görs sedan av den handläggning som sker hos de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna från det att en ansökan om förmån eller stöd inkommer till att en polisanmälan görs. Vi beskriver därefter de aktuella brottsutredande myndigheternas uppdrag och organisation och deras handläggning från polisanmälan till eventuellt lagföringsbeslut. Därefter följer en kort beskrivning av dagens ansvarsfördelning mellan de brottsutredande myndigheterna. Avslutningsvis beskriver vi några tillämpningsfrågor som har betydelse för utredningen.

### 3.2 Bidragsbrottslagen

Bidragsbrottslagen började gälla den 1 augusti 2007. Syftet med lagen var att åstadkomma ett bättre straffrättsligt skydd för välfärdssystemen och därigenom bevara förtroendet för systemen och skydda de offentliga finanserna. Utbetalningarna från välfärdssystemen är av avgörande betydelse för enskildas försörjning och staten har begränsade möjligheter till kontroll, eftersom utbetalning måste ske på kort tid. Det bedömdes vidare förekomma en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som ledde till felaktiga utbetalningar med betydande belopp. Välfärdssystemens särdrag i förhållande till andra statliga

utbetalningar och liknande betalningar på det privata området ansågs motivera ett starkare straffrättsligt skydd. När lagen infördes gjordes bedömningen att den skulle omfatta de mest centrala förmånerna i hela välfärdssystemet.<sup>1</sup> Sedan dess har tillämpningsområdet utvidgats (se avsnitt 3.7.1).

Bidragsbrottslagen omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och som betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Lagen gäller även för 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).<sup>2</sup>

En person som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon enligt lag eller förordning är skyldig att anmäla, 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 till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms i stället till böter eller fängelse i högst sex månader.<sup>3</sup> Om brottet är grovt, döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Se avsnitt 3.7.3 om i vilka situationer ett brott kan anses som grovt.<sup>4</sup>

Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som beskrivs i bestämmelsen om bidragsbrott, döms 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 inte till ansvar.<sup>5</sup>

Den som före utbetalning eller tillgodoräknande av en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd frivilligt vidtar en åtgärd som leder

---

<sup>1</sup> *Bidragsbrottslag*, prop. 2006/07:80, s. 67 f.

<sup>2</sup> 1 § bidragsbrottslagen (2007:612).

<sup>3</sup> 2 § bidragsbrottslagen.

<sup>4</sup> 3 § bidragsbrottslagen.

<sup>5</sup> 4 § bidragsbrottslagen.

till att ett korrekt beslut om förmånen eller stödet kan fattas, döms inte till ansvar för bidragsbrott eller vårdslöst bidragsbrott.<sup>6</sup>

Myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen, kommuner och arbetslöshetskassor är skyldiga att anmäla till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts.<sup>7</sup>

Innan bidragsbrottslagen infördes var brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri (se beskrivning nedan) tillämpliga på vissa former av bidragsfusk. Dessa bestämmelser är inte anpassade efter de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Regleringen av bedrägeribrottet förutsätter ett aktivt vilseledande, vilket är svårt att visa när en förmån felaktigt betalas ut för att en person inte har anmält ändrade förhållanden. I förhållande till bedrägeribestämmelserna ger bidragsbrottslagen ett utökat straffrättsligt skydd för förmåner och stöd som omfattas av välfärdssystemen. Ett bidragsbrott kan vara fullbordat redan när felaktiga uppgifter har lämnats, eller ändrade förhållanden inte har anmälts, till skillnad från ett bedrägeri, som också förutsätter att det har skett en förmögenhetsöverföring för att brottet ska vara fullbordat, se nedan. Bidragsbrott kan som nämnts, till skillnad från bedrägeri, begås av grov oaktsamhet. Skyldigheten i bidragsbrottslagen för de myndigheter som omfattas av lagen och för kommuner och arbetslöshetskassor att anmäla till Polismyndigheten om det kan misstänkas att ett bidragsbrott har begåtts finns inte för bedrägeribrott.<sup>8</sup>

### 3.3 Brottsbalken

Även efter att bidragsbrottslagen trädde i kraft kan bestämmelser i brottsbalken tillämpas för vissa brott som begås mot de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. I konkurrenshänseende har dock alltid bidragsbrottslagen genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp (*lex specialis*) företräde framför brottsbalkens bestämmelser.

---

<sup>6</sup> 5 § bidragsbrottslagen.

<sup>7</sup> 6 § bidragsbrottslagen.

<sup>8</sup> *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, prop. 2018/19:132, s. 13.

### 3.3.1 Bedrägeri

För bedrägeri döms enligt 9 kap. 1 § brottsbalken den som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i dess ställe. För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Påföljden för bedrägeri är fängelse i högst två år.

Är brottet, med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för ringa bedrägeri till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är bedrägeribrottet att anse som grovt, döms för grovt bedrägeri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Omständigheter som kan innebära att brottet bedöms som grovt är till exempel att den enskilde har använt en falsk handling eller att det varit fråga om stora belopp.<sup>9</sup> Även försök till bedrägeri och grovt bedrägeri är straffbart.<sup>10</sup>

### 3.3.2 Urkundsförfalskning

Den som obehörigen framställer en falsk urkund genom att skriva en annan persons namn eller genom att falskeligen skaffa någon annans underskrift eller falskeligen ändrar eller fyller ut en äkta urkund döms för urkundsförfalskning.<sup>11</sup> Detta gäller under förutsättning att åtgärden innebär fara i bevishänseende. Det betyder att urkunden måste ha betydelse för den beslutande myndighetens beslut om stöd eller förmån.

För att utgöra en urkund ska handlingen ha ett bevisvärde, vara av originalkaraktär och det ska i efterhand gå att kontrollera vem som är avsändare. Exempel på urkunder är kontrakt, intyg och alla andra handlingar som kan ha betydelse som bevis. Även elektroniska handlingar omfattas av urkundsbegreppet.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken.

<sup>10</sup> 9 kap. 11 § brottsbalken.

<sup>11</sup> 14 kap. 1 § brottsbalken.

<sup>12</sup> Bäcklund, Agneta med flera, Brottsbalken (1 januari 2018, JUNO), *kommentaren till 14 kap. 1 §*.

Påföljden för urkundsförfalskning är fängelse i högst två år. Är brottet att anse som ringa, döms för förvanskning av urkund till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet att anse som grovt, döms för grov urkundsförfalskning till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.<sup>13</sup> Även försök till urkundsförfalskning är straffbart.<sup>14</sup>

### 3.3.3 Missbruk av urkund

För missbruk av urkund döms den som sanningslöst åberopar pass, betyg, identitetshandling eller annan sådan för enskild person utställd urkund såsom gällande för sig eller annan person eller lämnar ut sådan urkund för att missbrukas på det sättet, om åtgärden innebär fara i bevishänseende.<sup>15</sup> Det betyder att kopian måste ha betydelse för de beslutande myndigheternas beslut om ersättning, stöd, bidrag, lån, pension eller förmån, och att det ska vara rimligt att uppfatta kopian som riktig.

Påföljden för missbruk av urkund är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.<sup>16</sup>

### 3.3.4 Osann försäkran och vårdslös försäkran

Den som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för osann försäkran. Om en enskild inte har uppsåt men har varit grovt oaktsam kan han eller hon dömas för vårdslös försäkran.<sup>17</sup>

Det krävs att de osanna uppgifterna eller förtigandet av sanningen innebär fara i bevishänseende. Det betyder att uppgifterna måste ha betydelse för den beslutande myndighetens beslut om förmån eller stöd.

---

<sup>13</sup> 14 kap. 1–3 §§ brottsbalken.

<sup>14</sup> 14 kap. 13 § brottsbalken.

<sup>15</sup> 15 kap. 12 § brottsbalken.

<sup>16</sup> 15 kap. 12 § brottsbalken.

<sup>17</sup> 15 kap. 10 § brottsbalken.

För att denna bestämmelse ska vara tillämplig krävs att det finns en bestämmelse som ger den beslutande myndigheten rätt att begära att en enskild ska lämna uppgifterna på heder och samvete.<sup>18</sup>

Påföljden för osann försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år. Påföljden för vårdslös försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader.<sup>19</sup>

### 3.3.5 Osant intygande och brukande av osann urkund

Den som i ett intyg eller en annan urkund lämnar osann uppgift om vem han eller hon är eller om annat än egna angelägenheter eller för skens skull upprättar en urkund rörande rättshandling döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för osant intygande. Den som åberopar eller på annat sätt använder en sådan osann urkund döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för brukande av osann urkund.<sup>20</sup> Det krävs att de osanna uppgifterna innebär fara i bevishänseende, vilket här betyder att uppgifterna måste ha betydelse för den beslutande myndighetens beslut om förmån eller stöd.

Påföljden för osant intygande och brukande av osann urkund är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet med hänsyn till att det innefattar missbruk av tjänsteställning eller annars att anse som grovt döms till fängelse i högst två år.<sup>21</sup>

## 3.4 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen gäller samma ekonomiska förmåner och stöd som bidragsbrottslagen och började gälla den 1 juni 2008. Syftet med lagen är att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Underrättelseskyldigheten gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten,

<sup>18</sup> Jämför exempelvis 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken som gäller för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

<sup>19</sup> 15 kap. 10 § brottsbalken.

<sup>20</sup> 15 kap. 11 § brottsbalken.

<sup>21</sup> 15 kap. 11 § brottsbalken.

CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Skatteverkets underrättelseskyldighet gäller dock inte i myndighetens brottsutredande verksamhet.

Skyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller dock inte om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas om den myndighet eller organisation som har fattat beslutet redan känner till felaktigheten eller om det är fråga om ett försumbart belopp.<sup>22</sup> Bedömningen av om det finns särskilda skäl ska vara restriktiv. Omständigheter som har att göra med en myndighets eller organisations arbetssituation, till exempel ärendehantering, utgör aldrig särskilda skäl.<sup>23</sup>

Underrättelseskyldigheten avser inte bara felaktiga utbetalningar på grund av brott. Även oavsiktliga fel begångna av antingen den enskilde eller den utbetalande aktören omfattas. Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Några formkrav för underrättelsen finns inte. Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

## 3.5 Beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

### 3.5.1 Uppdrag och organisation

#### Försäkringskassan

Försäkringskassans uppdrag framgår av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Myndigheten är ansvarig förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som den enligt lag eller förordning ska administrera. Försäkringskassans verksamhet består huvudsakligen i att

---

<sup>22</sup> 2–3 §§ lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

<sup>23</sup> *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, prop. 2007/08:48, s. 28.

besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.<sup>24</sup> Under 2021 betalade Försäkringskassan ut 252 miljarder kronor i bidrag och ersättningar.<sup>25</sup>

Försäkringskassan ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan ska också samverka med berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs. Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.<sup>26</sup>

Försäkringskassan hade 14 344 anställda vid utgången av 2021 på ett 60-tal orter i Sverige. I december 2021 bestod Försäkringskassan av styrelse, generaldirektör, överdirektör och tolv avdelningar. Försäkringskassan är organiserad i försäkringsavdelningar och övriga avdelningar. Försäkringsavdelningarna har huvudansvaret för att

- utreda rätten till, besluta om och betala ut förmåner, bidrag och andra ersättningar,
- ge information och service,
- motverka felaktiga utbetalningar, och
- motverka brott mot socialförsäkringen.

Övriga avdelningar har en stödjande eller styrande funktion.<sup>27</sup>

## Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens uppdrag regleras i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Myndigheten ansvarar för att administrera och betala ut den allmänna pensionen samt betala ut bostadstillägg för pensionärer och efterlevandeförmåner. I myndighetens uppdrag ingår också att ge såväl generell som individuell information om pensionen.<sup>28</sup> Utbetalningarna av pensioner och pensionsrelaterade förmåner uppgick 2021 till cirka 388 miljarder kronor.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>25</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 13.

<sup>26</sup> 2 och 5 §§ förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>27</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 4 f.

<sup>28</sup> 1 och 2 §§ förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

<sup>29</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 14.



Pensionsmyndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Pensionsmyndigheten ska också samverka med berörda myndigheter, kommuner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet.<sup>30</sup>

Pensionsmyndigheten har 1 576 anställda på åtta orter runt om i landet. Myndigheten leds av en styrelse som är utsedd av regeringen. Pensionsmyndigheten har sju avdelningar.<sup>31</sup>

## CSN

Myndighetens uppdrag regleras i förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN har i uppdrag att administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. CSN hanterar studiestöd<sup>32</sup>, hemutrustningslån<sup>33</sup>, körkortslån, kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning, RG-bidrag och TUFF-ersättning.<sup>34</sup> Myndigheten är också statistikansvarig myndighet för studiestödet.<sup>35</sup> I instruktionen för CSN anges uttryckligen att myndigheten ska säkerställa att återkrav betalas och att de lån som myndigheten administrerar betalas tillbaka. Myndigheten ska vidare motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.<sup>36</sup>

Under 2021 betalade CSN ut 49 miljarder kronor i studiestöd. Av utbetalningarna var lånedelen 25,4 miljarder kronor och bidragsdelen 23,7 miljarder kronor. CSN betalade även ut 33 miljoner kronor i hemutrustningslån och 44 miljoner kronor i körkortslån.<sup>37</sup>

Vid utgången av 2021 var 1 114 personer anställda på CSN som har kontor på elva orter i Sverige. CSN leds av en generaldirektör och

---

<sup>30</sup> 2 och 6 §§ förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten.

<sup>31</sup> *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021*, s. 4.

<sup>32</sup> Här ingår studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

<sup>33</sup> Riksdagen beslutade den 24 november 2021 att avskaffa hemutrustningslånet. Från och med den 1 januari 2022 är det därför inte längre möjligt att ansöka om hemutrustningslån från CSN. Det är dock fortsatt aktuellt med återbetalning, vilket innebär att den som redan har ett hemutrustningslån fortsatt ska betala tillbaka lånet som vanligt. Se [www.csn.se/om-csn/aktuellt/nyhetsflode/2021-12-01-hemutrustningslanet-upphor.html](http://www.csn.se/om-csn/aktuellt/nyhetsflode/2021-12-01-hemutrustningslanet-upphor.html). Hämtat 2022-03-10.

<sup>34</sup> Dessa regleras i förordningen (2018:1118) om körkortslån, förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram, förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan och förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar.

<sup>35</sup> Se bilaga till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

<sup>36</sup> 3–4 §§ förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

<sup>37</sup> *CSN:s årsredovisning 2021*, s. 13.

verksamheten är organiserad i en stab och sex avdelningar. Vid myndigheten finns en internrevision och ett insynsråd som är utsett av regeringen.<sup>38</sup>

## Migrationsverket

Migrationsverkets uppdrag framgår av förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Myndigheten ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket är den myndighet som prövar ansökningar från personer som vill arbeta, studera eller bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap. Migrationsverket handlägger också frågor om bistånd till bland annat asylsökande.<sup>39</sup>

Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten och vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.<sup>40</sup>

Vid utgången av 2021 var antalet anställda på myndigheten 5 419.<sup>41</sup> Migrationsverkets organisation leds av en generaldirektör och en överdirektör. Myndigheten är indelad i tre regioner och ett antal avdelningar. Därutöver finns några fristående funktioner. Myndighetens operativa verksamhet är organiserad i tre geografiska regioner: Nord, Väst och Syd. Inom varje region finns enheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd. Huvudkontoret består av en verksamhetsledning, en myndighetsstab och avdelningar som ger stöd till kärnverksamheten.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 7.

<sup>39</sup> <https://migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html>, hämtat 2022-05-11, och 1–2 §§ förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>40</sup> 3 och 5 §§ förordningen med instruktion för Migrationsverket.

<sup>41</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2021, s. 25.

<sup>42</sup> [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Var-organisation.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Var-organisation.html). Hämtat 2022-05-19.

## Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppdrag regleras i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Myndigheten ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Arbetsförmedlingen ska vidare verka för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter, och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.<sup>43</sup>

Under 2021 var omkring 987 000 personer inskrivna som arbetsökande på Arbetsförmedlingen. Av dessa var drygt 409 000 personer inskrivna som arbetslösa (öppet arbetslösa eller arbetssökande i program med aktivitetsstöd).<sup>44</sup>

Arbetsförmedlingens utgifter fördelar sig i huvudsak på individuella ersättningar samt program och insatser. Under 2021 lämnade Arbetsförmedlingen olika bidrag om sammanlagt cirka 73,6 miljoner kronor.<sup>45</sup>

Arbetsförmedlingen har drygt 10 000 anställda. Myndighetens högsta beslutande organ är styrelsen, där generaldirektören ingår. Den nationella verksamheten är indelad i tre verksamhetsområden:

- Verksamhetsområdet Direkt erbjuder förmedlingsservice till arbetsgivare och arbetssökande i hela landet via digitala tjänster och telefon.
- Verksamhetsområdet Arbetsgivare tillhandahåller service lokalt och regionalt med utgångspunkt i arbetsgivares behov.
- Verksamhetsområdet Arbetssökande tillhandahåller service utifrån arbetssökandes behov lokalt och regionalt.<sup>46</sup>

Det pågår för närvarande ett arbete med att reformera Arbetsförmedlingen för att myndigheten på ett mer effektivt sätt ska kunna ge stöd till arbetssökande att komma i arbete och för att göra det

<sup>43</sup> 1 och 4 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>44</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*, s. 18 f.

<sup>45</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*, s. 110.

<sup>46</sup> <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/organisation>. Hämtat 2022-05-19.

möjligt fler arbetsgivare att hitta rätt kompetens. Nyligen har det lämnats förslag till vissa lagändringar för att skapa bättre förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2022.<sup>47</sup>

## Kommunerna

Det finns 290 kommuner i Sverige. Kommunerna styrs av politiker som valts direkt av medborgarna. Kommunerna ansvarar för en stor del av samhällsservicen i kommunen och de viktigaste uppgifterna omfattar förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg.<sup>48</sup> Den kommunala verksamheten kostade cirka 715 miljarder kronor år 2020. Till största del finansierar kommunerna sina verksamheter genom kommunalskatteintäkterna som tillsammans med utjämningen och de generella statsbidragen utgör drygt 80 procent av intäkterna. Resterande del kommer bland annat från riktade statsbidrag, som är öronmärkta för specifika ändamål, samt från olika typer av avgifter, till exempel för barnomsorg.<sup>49</sup>

Kommunernas uppdrag är brett, men i denna utredning är endast den delen av de kommunala välfärdssystemen som innebär direkta utbetalningar till enskilda av intresse, nämligen ekonomiskt bistånd, bostadsanpassningsbidrag och personlig assistans enligt lagen (1993:387) om service och stöd till vissa funktionshindrade.<sup>50</sup>

## Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att fungera som en omställningsförsäkring som ger tidsbegränsat ekonomiskt stöd till personer som är ofrivilligt arbetslösa och aktivt söker arbete. Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor som bland annat:

---

<sup>47</sup> Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, prop. 2021/22:216.

<sup>48</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, 2019, *Välfärden i siffror*, tredje upplagan, s. 2.

<sup>49</sup> <https://ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunernas-kostnader-kostnader-och-intakter/>. Hämtat 2022-03-17.

<sup>50</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, 2019, *Välfärden i siffror*, tredje upplagan, s. 4.

- beslutar om medlemmarnas rätt till arbetslöshetsersättning,
- betalar ut ersättning, och
- beslutar om sanktioner när en arbetslös exempelvis missköter sitt arbetssökande.

Arbetslöshetskassorna är privata organisationer, fristående från staten men med uppgifter som innebär myndighetsutövning. Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.<sup>51</sup> Arbetslöshetsförsäkringen finansieras på flera olika sätt. Finansieringen sker dels via de medlemsavgifter som arbetslöshetskassorna tar in från sina medlemmar, dels genom arbetslöshetskassornas finansieringsavgift till staten och via den arbetsmarknadsavgift som arbetsgivare och egenföretagare betalar in till staten via arbetsgivar- eller egenavgiften.<sup>52</sup>

Arbetslöshetskassorna tar ut medlemsavgifter för att täcka sina förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift (se nedan) och övriga utgifter. En arbetslöshetskassa kan besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier om det finns skäl för det. En kassa kan även ta ut en extra avgift, så kallad särskild uttaxering, om det behövs för att kunna bedriva verksamheten. Det är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), som godkänner arbetslöshetskassornas medlemsavgifter och särskild uttaxering. De medlemsavgifter som arbetslöshetskassornas medlemmar betalar till kassorna finansierar dock endast en mindre del av arbetslöshetsersättningen. En arbetslöshetskassa ska betala in en finansieringsavgift till staten som är tänkt att delfinansiera statens kostnader för arbetslöshetsersättning. Avgiftens storlek regleras i lagen om arbetslöshetskassor. Finansieringsavgiften faktureras månatligen av IAF som ser till att staten får in avgifterna från arbetslöshetskassorna.

Även arbetsmarknadsavgiften ska användas för att finansiera arbetslöshetsförsäkringen.<sup>53</sup> Arbetsmarknadsavgiften är en del av arbetsgivaravgiften och egenavgiften, vilket regleras i socialavgiftslagen (2000:980). Arbetsgivare betalar arbetsgivaravgifter för sina anställda, medan egenavgifterna betalas av enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> [www.iaf.se/individ ersattningar/vem-gor-vad-inom-ersattningssystemen/](http://www.iaf.se/individ ersattningar/vem-gor-vad-inom-ersattningssystemen/). Hämtat 2022-05-19.

<sup>52</sup> *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, SOU 2020:37, s. 119.

<sup>53</sup> Lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

<sup>54</sup> SOU 2020:37, s. 119 f.

En av arbetslöshetskassorna, Alfabassan, har i uppdrag att hantera ärenden för arbetslösa som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Den har hand om arbetslöshetsförsäkringen utan de begränsningar till en viss yrkeskategori eller bransch som gäller för de övriga arbetslöshetskassorna. Enskilda har möjlighet att ansluta sig till Alfa-kassan och på så sätt skaffa sig samma rättigheter som den som är medlem i en vanlig arbetslöshetskassa. Alfa-kassan betalar bland annat ut grundersättning till både anslutna och till de som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa.<sup>55</sup> Den tar ut en särskild administrationsavgift när ersättningen betalas ut. Avgiften är tänkt att bidra till att täcka Alfa-kassans förvaltningskostnader för de ersättningsberättigade. Det är IAF som efter förslag från Alfa-kassan meddelar föreskrifter om vilken avgift som ska tas ut.<sup>56</sup>

Sveriges a-kassor är arbetslöshetskassornas gemensamma service- och intresseorganisation. Organisationen arbetar bland annat med it-utveckling, rådgivning rörande tolkning och tillämpning av regelverket, utbildning och opinionsbildning.<sup>57</sup>

Det finns 24 arbetslöshetskassor och i december 2021 var drygt 3,9 miljoner personer medlemmar i en arbetslöshetskassa. Det motsvarar 73 procent av den totala arbetskraften. Totalt betalade arbetslöshetskassorna ut knappt 21,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning under 2021.<sup>58</sup>

### 3.5.2 Regelverk för handläggning

#### Förvaltningslagen är utgångspunkten

Förvaltningslagen (2017:900) innehåller regler för hur de beslutande myndigheterna och kommunerna ska handlägga ärenden om ekonomiska förmåner och stöd samt sköta kontakterna med allmänheten i övrigt. Även om förvaltningslagen inte uttryckligen gäller för arbetslöshetskassorna framgår det av uttalanden från Justitieombudsmannen (JO) att ledning bör hämtas i förvaltningslagens regler när arbetslöshetskassorna handlägger frågor som innefattar myndighetsutöv-

---

<sup>55</sup> SOU 2020:37, s. 119 f. och [www.alfakassan.se/Om\\_oss](http://www.alfakassan.se/Om_oss). Hämtat 2022-05-19.

<sup>56</sup> SOU 2020:37, s. 119 f.

<sup>57</sup> [www.sverigesakassor.se/om-oss/vart-uppdrag/](http://www.sverigesakassor.se/om-oss/vart-uppdrag/). Hämtat 2022-05-19.

<sup>58</sup> [www.iaf.se/statistikdatabasen/arsstatistik/](http://www.iaf.se/statistikdatabasen/arsstatistik/). Hämtat 2022-04-04.

ning.<sup>59</sup> I promemorian *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen* (Ds 2021:24) föreslås att förvaltningslagen i sin helhet ska tillämpas för handläggningen hos en arbetslöshetskassa av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och för överklagande av arbetslöshetskassans beslut i sådana ärenden. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Nedan när begreppet beslutande myndighet används inkluderas därför de statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna om inte annat särskilt anges.

Bestämmelserna i förvaltningslagen är grundregler som sätter en minimistandard för hur ärenden ska handläggas samt hur kontakterna med allmänheten i övrigt ska gå till. De beslutande myndigheterna kan även i den egna förmåns- och stödlagstiftningen ha särskilda bestämmelser som ska tillämpas. 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 (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Reglerna i de beslutande myndigheternas lagstiftning har företrädare framför förvaltningslagen, vilket beror på att den lagstiftningen är en speciallagstiftning. Om det saknas reglering i speciallagstiftningen för en särskild situation, eller om handläggningen rör ett ärende som inte omfattas av reglerna i speciallagstiftningen, är det förvaltningslagens regler som tillämpas.

## Ansökan, anmälan, begäran eller försäkran

Ett ärende kan starta hos de beslutande myndigheterna på flera olika sätt. Oftast startar det genom en ansökan, anmälan, begäran eller försäkran om förmån eller stöd. Men det kan också vara genom någon form av impuls internt inom myndigheten, från en annan myndighet eller från en privatperson.<sup>60</sup>

Huvudregeln är att handläggningen av förmåner och stöd inom de beslutande myndigheterna inleds med en skriftlig ansökan som fylls

<sup>59</sup> Jämför JO:s beslut i ärendena dnr 2774-2002, 3820-2003 och dnr 6945-2013, SOU 2020:37 och *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen*, Ds 2021:24.

<sup>60</sup> Se 19 § förvaltningslagen (2017:900).

i och undertecknas av den sökande. För de flesta socialförsäkrings-, arbetslöshetsförmåner och studiestöd finns ett särskilt formkrav som innebär att uppgifter om faktiska förhållanden i en ansökan, anmälan eller försäkran ska lämnas på heder och samvete.<sup>61</sup> Detta krav betonar vikten av att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. Det har ansetts bidra till att enskilda varken medvetet eller på grund av slarv lämnar felaktiga uppgifter.<sup>62</sup> Den som lämnar oriktiga uppgifter om faktiska förhållanden kan göra sig skyldig till bidragsbrott. Dessutom innebär kravet på att uppgifter ska lämnas på heder och samvete att en sökande kan göra sig skyldig till brottet osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken om sökanden lämnar felaktiga uppgifter.

För många förmåner och stöd som handläggs av de beslutande myndigheterna krävs vidare att den sökande till ansökan fogar vissa underlag. Det kan till exempel vara läkarintyg, arbetsgivarintyg, betyg eller liknande.

Många ansökningar kan i dag göras elektroniskt över internet och via de beslutande myndigheternas e-tjänster.<sup>63</sup>

Vissa stöd och förmåner betalas även ut utan en särskild ansökan. Det gäller exempelvis barnbidrag.<sup>64</sup>

## Service till enskilda

Ett viktigt syfte med förvaltningslagen är att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Service innebär att de beslutande myndigheterna ska göra det så enkelt som möjligt för enskilda genom smidiga och transparenta tjänster, god tillgänglighet och goda möjligheter att få information. Myndigheten ska ge den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska också ges utan onödigt dröjsmål.<sup>65</sup>

I många fall sker ingen personlig kontakt mellan den sökande och handläggare vid myndigheten i samband med en ansökan om förmån

---

<sup>61</sup> Se exempelvis 110 kap. 4–5 §§ socialförsäkringsbalken och 3 kap. 36 § studiestödsförordningen (2000:655).

<sup>62</sup> *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, prop. 1996/97:121, s. 37 ff.

<sup>63</sup> Se exempelvis 111 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

<sup>64</sup> Se 110 kap. 6 § 1 socialförsäkringsbalken.

<sup>65</sup> Se 6 § förvaltningslagen.



eller stöd. Information om hur man fyller i blanketter, om regler avseende förmåner och stöd samt konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter lämnas i stället normalt genom information på myndigheternas hemsidor och i e-tjänster. Sökande kan få personlig kontakt med handläggare genom myndigheternas telefonkundtjänst och de servicekontor som finns på vissa platser i landet.

## Utredningsskyldighet

De beslutande myndigheterna har en omfattande utredningsskyldighet, vilket innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ärendet blir sådant att det kan fattas ett beslut som överensstämmer med de faktiska förhållandena. Det innebär inte att alla ärenden ska utredas lika utan enkla ärenden behöver mindre utredning än komplicerade ärenden.

Även om de beslutande myndigheterna har det yttersta ansvaret för att ärendet blir tillräckligt utrett behöver den sökande medverka i utredningen för att de uppgifter som behövs för bedömningen också ska komma in till myndigheten. Det handlar i första hand om att den sökande behöver göra en ansökan och beskriva sin situation. Om det är särskilt föreskrivet att den sökande ska lämna in underlag, exempelvis läkar- eller arbetsgivarintyg, har sökanden ansvaret för att göra det.

Ett ärende ska utredas i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Med ärendets beskaffenhet menas vad ärendet handlar om, dess karaktär, omständigheterna i det enskilda fallet och den enskildes möjligheter att ta tillvara sin rätt. Ärendet ska utredas tills det är tydligt hur det faktiskt förhåller sig med omständigheter som har avgörande betydelse för om förutsättningarna i den bestämmelse som ska tillämpas är uppfyllda eller inte. Om det är osäkert hur det faktiskt förhåller sig med en sådan omständighet måste den utredas vidare. Myndigheten kan se till att ärendet blir ordentligt utrett genom att på ett så tydligt sätt som möjligt tala om hur den enskilde kan komplettera eller förtydliga sitt underlag och ställa frågor till den enskilde eller till andra som kan ha relevanta uppgifter att lämna. Myndigheten behöver alltså också hämta in de uppgifter som behövs för att beslutet ska grunda sig på så säkra uppgifter som möjligt. Det kan till exempel handla om att ställa frågor om hälsotillstånd till den

enskildes läkare och frågor om kraven i arbetet till den enskildes arbetsgivare.<sup>66</sup> Den förmåns- och stödlagstiftning som de beslutande myndigheterna tillämpar har ofta särskilda bestämmelser om vilka uppgifter som kan hämtas in från andra än den sökande.

### Automatiserad handläggning

Ansökningar om förmåner och stöd inom välfärdssystemen handläggs normalt på så sätt att beslut om utbetalning fattas av en handläggare. Den tekniska utvecklingen har dock medfört att det inom vissa stöd- och förmånsformer sker en helt eller delvis automatiserad handläggning.

Det innebär att granskningen av en ansökan, som beslutet om utbetalning grundar sig på, görs maskinellt helt utan inblandning av handläggare. I regel kontrollerar systemet inlagda urvalsvillkor och om de är uppfyllda fattas ett beslut om rätt till förmån enligt anspråk. I de fall villkoren inte är uppfyllda skapas ett regelutfall som innebär att ärendet faller ut till handläggare.<sup>67</sup>

Detta förekommer för närvarande exempelvis hos Försäkringskassan inom tillfällig föräldrapenning och hos CSN inom studiehjälp, studiestartsstöd och studiemedel för studier i Sverige. Det finns även inom många stöd- och förmånsformer handläggning som är delvis automatiserad.

### Anmälningsskyldighet

När en enskild får en förmån eller ett stöd från välfärdssystemen och något händer eller ändras som kan påverka förmånen eller stödet är den enskilde som utgångspunkt skyldig att anmäla ändringar. Det kan handla om att den enskilde fått en högre inkomst än vad som har meddelats tidigare, att den enskilde har flyttat eller har blivit sjuk.<sup>68</sup>

Dessa regler omfattar alltså en skyldighet att anmäla till den beslutande myndigheten när förhållandena ändras under den tid som den enskilde får en förmån eller ett stöd. Uppgifts- och anmälnings-

---

<sup>66</sup> Se exempelvis 23 § förvaltningslagen och 110 kap. 13–42 a §§ socialförsäkringsbalken.

<sup>67</sup> Se exempelvis Försäkringskassan, 2019, *Rättslig kvalitetsuppföljning 2019:1, Automatiserade beslut – tillfällig föräldrapenning*, s. 12 f.

<sup>68</sup> Se exempelvis 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

skyldigheten gäller även om den enskilde inte förstår att de ändrade förhållandena påverkar rätten till ersättning.

## Kontroller

De beslutande myndigheterna utför olika kontroller både inför beslut om förmån och stöd samt under löpande ersättnings- och stödperioder. Kontrollerna som utförs skiljer sig åt mellan de beslutande myndigheterna och de har i olika utsträckning tillgång till elektroniska uppgifter från andra myndigheter. Viss samkörning av register sker. Kontroller har ansetts viktigt i de beslutande myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Det finns i dagsläget ingen särskild lagstiftning som reglerar de beslutande myndigheternas möjlighet att inhämta ytterligare information vid dessa kontroller än den information de har möjlighet att inhämta vid bedömningen av rätt till ersättning, stöd eller ett eventuellt återkrav.<sup>69</sup>

## Felaktig utbetalning

Med felaktiga utbetalningar avses alla utbetalningar från de beslutande myndigheterna som görs trots att villkoren för att ta del av ersättningen eller stödet inte är uppfyllda.<sup>70</sup> En utbetalning kan också vara felaktig om den grundar sig på uppgifter som var korrekta vid beslutstillfället även om förutsättningarna senare ändrats och inte beaktats. Felaktiga utbetalningar kan vara en konsekvens av avsiktliga och/eller oavsiktliga fel hos den enskilde men även fel hos den beslutande myndigheten.

## Indragning eller nedsättning av en förmån eller ett stöd

En felaktig utbetalning kan leda till olika åtgärder från den beslutande myndighetens sida, exempelvis genom indragning av förmånen eller beslut om att sätta ner förmånen eller stödet.

---

<sup>69</sup> Jämför exempelvis 110 kap. socialförsäkringsbalken.

<sup>70</sup> 2 § andra stycket förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

## Återkrav

I flera av de regelverk som de beslutande myndigheterna har att tillämpa finns bestämmelser om återkrav. När det gäller de ersättningar som Migrationsverket beslutar om till enskilda finns i dagsläget ingen reglering om återkrav men en särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat föreslå en sådan reglering.<sup>71</sup> Återkrav som beskrivs här ska skiljas från sådan återbetalningsskyldighet som följer av förmånens eller stödets funktion, exempelvis studielån.

## Sanktioner

När det gäller de områden som bidragsbrottslagen omfattar är det enbart inom det arbetsmarknadspolitiska området som det i dag finns reglerade administrativa sanktioner vid misskötsamhet. Om den arbetsökande missköter sitt arbetsökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet kan det leda till administrativa sanktioner som påverkar den arbetsökandes ersättning. En sanktion kan innebära en varning eller att arbetslöshetsersättningen eller programersättningen stängs av en eller flera dagar, uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning.

Upprepade sanktioner för en arbetsökande med arbetslöshetsersättning kan leda till att ersättningen helt upphör. För att den arbetsökande ska ha rätt till ersättning igen krävs då att han eller hon uppfyller ett nytt arbetsvillkor.<sup>72</sup> Beroende av om den arbetsökande har arbetslöshetsersättning är det arbetslöshetskassan som utreder och beslutar om sanktioner. Om den arbetsökande deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program är det Arbetsförmedlingen som utreder och beslutar om sanktioner. Även Försäkringskassan prövar frågor om avstängning i vissa fall.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande, dir. 2021:71, se även avsnitt 4.3.4 och 6.4.6.

<sup>72</sup> 37–46 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

<sup>73</sup> 6 kap. 12 och 13 §§ förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

## Polisanmälan

De beslutande myndigheterna är skyldiga att göra en polisanmälan om det finns misstanke om att ett brott har begåtts enligt bidragsbrottslagen.<sup>74</sup> Denna bestämmelse innebär att sekretessen hos de beslutande myndigheterna bryts.

De beslutande myndigheterna har även möjlighet att göra polisanmälan vid misstanke om brott enligt brottsbalken. Sekretess hindrar inte att de beslutande myndigheterna lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för deras verksamhet.<sup>75</sup> När det finns misstanke om allvarigare brott, det vill säga när fängelse ingår i straffskalan och man kan anta att påföljden kommer att bli en annan än böter, kan myndigheterna lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av 10 kap. 24 § OSL. Även vid misstanke om brott som normalt inte leder till annan påföljd än böter kan de beslutande myndigheterna göra en polisanmälan med stöd av 10 kap. 2 § OSL eller med stöd av 10 kap. 27 § OSL, den så kallade generalklausulen.

## 3.6 Brottsutredande myndigheter

### 3.6.1 Uppdrag och organisation

#### Polismyndigheten

Myndighetens uppdrag och mål framgår bland annat av polislagen (1984:387), polisförordningen (2014:1104) och förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Till Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.<sup>76</sup> Polismyndigheten ska bedriva verksamheten rättssäkert och enhetligt vid bland annat utredning och beivrande av brott. Det gäller även när Polismyndigheten förebygger brottslig verksamhet och fullgör andra uppgifter som myndigheten har.<sup>77</sup> Polismyndigheten ska vara tillgänglig för allmänheten

---

<sup>74</sup> 6 § bidragsbrottslagen.

<sup>75</sup> 10 kap. 2 § OSL.

<sup>76</sup> 2 § polislagen (1984:387).

<sup>77</sup> 2 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.<sup>78</sup>

I Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan för 2020–2024 anges att myndighetens arbete under perioden har fyra delmål, varav ett är att färre medborgare utsätts för brott och fler brott klaras upp. Som ett led i det arbetet ska Polismyndigheten under 2021–2023 förstärka förmågan att utreda och förebygga bedrägeri- och bidragsbrott.<sup>79</sup>

Sedan den 1 januari 2015 är Polismyndigheten en, sammanhållen myndighet och hade i december 2021 cirka 34 000 medarbetare. Antalet polisanställda ska till årsskiftet 2024/2025 växa till drygt 38 000, varav drygt 26 000 poliser. I myndigheten finns sju polisregioner med ansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och serviceverksamhet. Inom varje polisregion finns ett antal enheter och polisområden. Inom varje polisområde finns lokalpolisområden (LPO).<sup>80</sup>

Polismyndigheten har organiserat utredningarna av välfärdsbrotten, där bidragsbrott ingår, utifrån att varje polisregion skapar en egen struktur för det. I huvudsak finns två modeller för organisationen där de tre storstadsregionerna (Polisregion Stockholm, Väst och Syd) har ett centraliserat ansvar på en utredningssektion inom regionen och de övriga fyra polisregionerna har fördelat ansvaret på polisområdesnivå där utredningarna i huvudsak hanteras lokalt.<sup>81</sup>

## Åklagarmyndigheten

Åklagarväsendet består av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (se nedan). Grundläggande bestämmelser om åklagarväsendet och behörighetsregler för åklagare finns i 7 kap. rättegångsbalken. Det finns ytterligare bestämmelser i åklagarförordningen (2004:1265).

Åklagarmyndighetens uppdrag regleras i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten. Där framgår att Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med

<sup>78</sup> 3 och 6 a §§ förordningen med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>79</sup> Polismyndigheten, 2019, *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024*, PM 2019:41, s. 15.

<sup>80</sup> *Polismyndighetens årsredovisning 2021*, s. 9 och 141.

<sup>81</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott – Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 8.

undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva.<sup>82</sup> Åklagarmyndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten ska också arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Myndigheten ska vidare verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i Sverige. Den har även i uppdrag att samverka med Polismyndigheten, att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten och att arbeta för att förtroendet för åklagarväsendet upprätthålls.<sup>83</sup> Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten (och i förekommande fall Säkerhetspolisen) ska tillsammans utveckla verksamheten med att utreda och lagföra brott. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska tillsammans bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan mellan myndigheterna.<sup>84</sup>

Åklagarmyndigheten har drygt 1 700 anställda, varav ungefär 1 100 åklagare. Den operativa åklagarverksamheten utövas – sedan den 1 januari 2021 – i fyra geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält motsvarande ungefär ett län. Nationella åklagaravdelningen består av riksenheter som har ett nationellt ansvar. Det finns en riksenhet för bekämpning av korrup­tion, en som handlägger miljö- och arbetsmiljömål, en som är specialiserad på arbete mot den internationella och organiserade, gränsöverskridande brottsligheten och en för handläggning av säkerhets- och terroristmål. Det finns också en särskild åklagarkammare, som är direkt underställd riksåklagaren, som handlägger misstankar om brott av bland annat polismän, åklagare och domare. På de flesta allmänna åklagarkammare finns det särskilt utpekade och specialiserade åklagare som hanterar bidragsbrott och liknande brottstyper.<sup>85</sup>

Åklagarområdena har organiserat hanteringen av bidragsbrott på olika sätt. För att möta det ökade behovet av utredningar bildades 2019 en särskild bedrägerigrupp inom Åklagarområde Stockholm. Gruppen, som är placerad vid City åklagarkammare, hanterar samt-

---

<sup>82</sup> 1 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

<sup>83</sup> 2 och 4 §§ förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten.

<sup>84</sup> 12 och 13 §§ förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten.

<sup>85</sup> Se bland annat *Åklagarmyndighetens årsredovisning 2020*, s. 6 och *årsredovisning 2021*, s. 76 och [www.aklagare.se/nyheter-press/aktuellt-pa-aklagarmyndigheten/samlad-utredningsgrupp-for-alla-bedraegeribrott-i-stockholm](http://www.aklagare.se/nyheter-press/aktuellt-pa-aklagarmyndigheten/samlad-utredningsgrupp-for-alla-bedraegeribrott-i-stockholm). Hämtat 2022-05-19.

liga bidragsbrottsärenden som handläggs av bedrägerisektionen i polisregion Stockholm, vilket innebär i princip alla bidragsbrott i hela Stockholms län. Bedrägerigruppen består av seniora åklagare, kammaråklagare och assistentåklagare. Gruppen har också tillgång till åklagarrevisorer, som hjälper åklagarna att spåra och säkra kriminellas brottsvinster, och beredningsjurister. Innan gruppen bildades spreds bedrägeriärendena ut på fem olika åklagarkammare.<sup>86</sup>

Inom Åklagarmyndigheten finns också ett utvecklingscentrum, med arbetsställen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Utvecklingscentrum är en gemensam funktion inom myndigheten för viss rättslig tillsyn över åklagarnas handläggning av brottmålsfrågor, bland annat överåklagares och vice överåklagares överprövning av åklagarbeslut. Utvecklingscentrum, kontoret i Stockholm, har bidragsbrott (och bedrägerier) som ansvarsområde och verkar bland annat för rättslig utveckling, metodutveckling, kunskapsuppbyggnad och samverkan med andra myndigheter inom området. Sedan augusti 2020 finns även en nationell ämnesspecialist med inriktning mot förmögensbrott, vilket innefattar bidragsbrott. Ämnesspecialisten har anställning som senior åklagare och innehar ämnesspecialistuppdraget åt Utvecklingscentrum jämte de ordinarie arbetsuppgifterna som operativ åklagare.<sup>87</sup>

## Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som ansvarar för att bekämpa ekonomisk brottslighet, så kallade ekobrott. Myndigheten ingår tillsammans med Åklagarmyndigheten i det svenska åklagarväsendet. De grundläggande bestämmelserna om åklagarväsendet i 7 kap. rättegångsbalken och i åklagarförordningen gäller därför även för Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndighetens uppdrag regleras i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. I uppdraget ingår att se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten ska även arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet och delta i det

---

<sup>86</sup> [www.aklagare.se/nyheter-press/aktuellt-pa-aklagarmyndigheten/samlad-utredningsgrupp-for-alla-bedrageribrott-i-stockholm/](http://www.aklagare.se/nyheter-press/aktuellt-pa-aklagarmyndigheten/samlad-utredningsgrupp-for-alla-bedrageribrott-i-stockholm/). Hämtat 2022-05-19.

<sup>87</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott – Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 8 f.



myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.<sup>88</sup> Ekobrottsmyndigheten ska även bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om ekonomisk brottslighet till andra myndigheter, kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. Vidare ska Ekobrottsmyndigheten följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder. Myndigheten ska också samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet.<sup>89</sup>

Ekobrottsmyndighetens verksamhet delas in i tre områden: utredning och lagföring, underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet. I det första området, som också är den största delen av verksamheten, ingår att utreda ekonomiska brott och att besluta om åtal och föra statens talan i domstol. Underrättelseverksamheten samlar, bearbetar och analyserar information för att bygga kunskap om kriminella aktörer och brottsliga fenomen. Kunskapen om brottsligheten ska användas som stöd för den brottsförebyggande verksamheten och för att brottslig verksamhet ska kunna upptäckas så tidigt som möjligt och ligga till grund för verksamhetens inriktning eller för att initiera konkreta brottsutredningar. I den brottsförebyggande verksamheten samverkar Ekobrottsmyndigheten med andra myndigheter, näringsliv och organisationer som genom sitt tillsyns- eller kontrollansvar har möjligheter att vidta åtgärder som förebygger brott.<sup>90</sup>

På Ekobrottsmyndigheten arbetar personer med olika specialistkunskaper, som åklagare, poliser, ekorevisorer och it-forensiker. Av de 655 personer som arbetade på Ekobrottsmyndigheten per den 31 december 2021 var bland annat 220 poliser, 122 civila utredare och 112 åklagare. Resterande var chefer, administratörer och övriga anställda.

Den operativa verksamheten består av nio ekobrottskamrar, en finansmarknadskammare och fem polisoperativa enheter. Kamrarna är organiserade under tre geografiska avdelningar som leds av tre avdelningschefer: Nordöst, Stockholm och Sydväst. Kamrarna utreder och lagför ärenden. De polisoperativa enheterna är placerade på fem orter i landet och arbetar med underrättelseverksamhet och spaning

---

<sup>88</sup> 2 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>89</sup> 4 och 5 §§ förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>90</sup> [www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/vart-uppdrag/](http://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/vart-uppdrag/). Hämtat 2022-05-19.

samt hantering av hemliga tvångsmedel. Poliser som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten är anställda vid Polismyndigheten och leds av en polischef vid ekobrottskansliet.<sup>91</sup> Det framgår av instruktionen för Polismyndigheten att den myndigheten ska leda sådan verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av polismän.<sup>92</sup>

Vilka mål som handläggs vid Ekobrottsmyndigheten styrs av 9 § myndighetsinstruktionen. Ansvarsområdet definieras dels genom att det i 9 § första stycket 1–5 klart anges vissa brottstyper, dels genom att det i första stycket 6 och andra stycket anges kunskapskrav eller andra omständigheter som motiverar att Ekobrottsmyndigheten handlägger målet. Bland de brottstyper som räknas upp finns mål enligt 11 kap. brottsbalken (om brott mot borgenärer m.m.), lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., aktiebolagslagen (2005:551) och mål om brott mot 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken om gärningen rör EU:s finansiella intressen. Bland andra måltyper som ingår i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog kan nämnas mål om brott mot lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Vid Ekobrottsmyndigheten hanteras även sådana mål vars handläggning ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.<sup>93</sup> Det kan enligt Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens gemensamma riktlinjer om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vara fråga om mål som kräver särskilda ekonomiska överväganden och kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation. Inom denna kategori faller därför bland annat mål som kräver särskild kunskap i skatterättsliga frågor. Vidare anges att vid till exempel bedrägeri, förskingring och trolöshet mot huvudman krävs det vanligtvis inte några omfattande och kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation, varför sådana mål endast i undantagsfall handläggs av Ekobrottsmyndigheten.<sup>94</sup> Utöver de särskilt uppräknade måltyperna kan Ekobrotts-

<sup>91</sup> Se bland annat *Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2021*, s. 13 och s. 55. Under 2021 uppgick antal årsarbetskrafter för egna anställda till 379, vilket kan jämföras med antal årsarbetskrafter för polisanställda som under samma år uppgick till 232. Medelantal egna anställda var 412 och medelantal polisanställda var 243. Med polisanställda avses då poliser anställda av Polismyndigheten som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten.

<sup>92</sup> 6 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>93</sup> 9 § första stycket 6 förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>94</sup> Åklagarmyndighetens riktlinjer ÅMR 2017:1 och Ekobrottsmyndighetens riktlinjer EBMR-R 2017:5, *Fördelning av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten*, senast ändrad den 1 oktober 2020.

myndigheten efter framställan från Åklagarmyndigheten överta andra mål. Det handlar då om mål som bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller av stor omfattning.<sup>95</sup> Exempel på ekonomisk brottslighet som är kvalificerad är enligt riktlinjerna brott som bedrivs organiserat eller annars är satta i system och brott som kan anses hota de finansiella marknaderna. Att brottsligheten är komplicerad är inte tillräckligt för att den ska anses vara kvalificerad.<sup>96</sup>

Om ett mål rör både sådan brottslighet som omfattas av Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde och annan brottslighet (blandad brottslighet) handläggs målet vid den åklagarmyndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast.<sup>97</sup> Av ovan nämnda riktlinjer framgår bland annat att normalt bör den myndighet som påbörjat handläggningen av ett mål med blandad brottslighet handlägga detta i sin helhet om mer omfattande utredningsarbete lagts ner. Att tyngdpunkten i utredningen ligger på den ekonomiska brottsligheten talar för att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten ska handlägga målet.<sup>98</sup> Är det i något fall osäkert om ett mål ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten avgörs frågan av riksåklagaren.<sup>99</sup>

## Skattebrottsenheten inom Skatteverket

Även Skatteverket har till viss del en brottsutredande roll. Av 6 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att verket ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Skatteverket ska också medverka i brottsutredningar som rör vissa brott och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Enligt myndighetsinstruktionen ska det vid Skatteverket finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Skatteverkets ledning bestämmer i övrigt den närmare utformningen av organisationen.<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> 9 § andra stycket förordningen med instruktionen för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>96</sup> Åklagarmyndighetens riktlinjer ÅMR 2017:1 och Ekobrottsmyndighetens riktlinjer EBMR-R 2017:5.

<sup>97</sup> 9 § fjärde stycket förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>98</sup> Åklagarmyndighetens riktlinjer ÅMR 2017:1 och Ekobrottsmyndighetens riktlinjer EBMR-R 2017:5.

<sup>99</sup> 9 § femte stycket förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>100</sup> 19 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Den brottsbekämpande uppgiften fullgörs i dag på skattebrottsenheten inom Skatteverket och regleras närmare i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Enligt den lagen får åklagare som bedriver förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken begära biträde av skattebrottsenheten. Åklagare får begära biträde också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts. Skattebrottsenheten biträder i förundersökningar som leds av åklagare antingen vid Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar de brott som räknas upp i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Det handlar bland annat om brott enligt skattebrottslagen (1971:69), lagen (2014:836) om näringsförbud, folkbokföringslagen (1991:481), lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott och lagen om omställningsstöd. Även vissa brott enligt brottsbalken omfattas om de på visst angivet sätt berör Skatteverkets verksamhet eller handläggning. Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om andra brott än sådana som uttryckligen anges, om åklagaren anser att det finns särskilda skäl för det. Verksamheten omfattar även att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattas i lagens tillämpningsområde.<sup>101</sup>

Skattebrottsenhetens verksamhet är i huvudsak en uppdragsverksamhet. Uppdragen kommer till största del från åklagare vid Ekobrottsmyndigheten och består av förundersökningar inom skattebrottsområdet och medföljande bokföringsbrott och annan närliggande brottslighet såsom kvalificerade bedrägerier med mera. Om brottet avser folkbokföringsbrott är oftast åklagare vid Åklagarmyndigheten förundersökningsledare. Skattebrottsenheten handlägger varje år cirka 1 500 utredningar. Under 2021 motsvarade det 9 555 brottsmisstankar som skattebrottsenheten utredde. En brottsutredning kan omfatta flera misstänkta och ett flertal brottsmisstankar.

När en anmälan kommer in till Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten tar åklagare ställning till om förundersökning ska inledas eller inte. Om biträde begärs av skattebrottsenheten genomförs förundersökningen av en eller flera utredare vid enheten under ledning av åklagare. I större utredningar samverkar ofta skattebrottsenhetens utredare med utredare från Ekobrottsmyndigheten. De utredningsåtgärder som vidtas vid en brottsutredning består i huvudsak av insamling och analys av information om det misstänkta brottet

---

<sup>101</sup> 1 och 6 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

och genomförande av förhör med misstänkta och vittnen.<sup>102</sup> Skattebrottsutredare kan få verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas. Skattebrottsutredare kan även på uppdrag av åklagare få medverka vid husrannsakan som verkställs av en polisman och får då genom söka de utrymmen som är föremål för husrannsakan. I övrigt får skattebrottsenheten inte verkställa beslut om tvångsmedel.<sup>103</sup> När ett ärende slutförts redovisas underlaget från brottsutredningen för åklagare som fattar beslut i åtalsfrågan. I vissa fall får skattebrottsenheten, utan att biträde begärs av åklagare, genomföra en förenklad brottsutredning, om den misstänkte kan antas erkänna gärningen.<sup>104</sup>

Skattebrottsenheten bedriver även underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamheten har till syfte att samla in, bearbeta och analysera information för att avslöja om något brott begåtts eller kan komma att begås. Analyserna kan läggas till grund för verksamhetens inriktning eller för att initiera konkreta brottsutredningar. Genom att skaffa sig bättre kunskaper om brottsligheten arbetar skattebrottsenheten för att förebygga brott och för att brottslig verksamhet ska kunna upptäckas så tidigt som möjligt. Inom underrättelseverksamheten samarbetar skattebrottsenheten med bland annat Polismyndighetens kriminalunderrättelsetjänst, Finanspolisen vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa), Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen.<sup>105</sup> Skattebrottsenheten bedriver spaning på internet och i viss utsträckning yttre spaning.<sup>106</sup>

Skattebrottsenheten utgör en sådan självständig verksamhetsgren som avses i 8 kap. 2 § OSL, men tillhör organisatoriskt Skatteverkets storföretagsavdelning. Det finns cirka 180 skattebrottsutredare inom skattebrottsenheten, placerade på tio olika orter. Flertalet av utredarna vid skattebrottsenheten har specialistkompetens i skattefrågor och har dessutom genomgått särskilda utbildningar avseende straffrätt och utredningsmetodik. Många utredare har tidigare arbetat som skatte revisorer eller skattejurister, men det finns även ett antal utredare med erfarenhet från bland annat Polismyndigheten, Tullverket och

---

<sup>102</sup> <https://skatteverket.se/omoss/varverksamhet/styrningochuppfoljning/skattekontroller/specialgranskningar/ekonomiskbrottslighet/skattebrottsenheten>. Hämtat 2022-05-19. *Skatteverkets årsredovisning 2021*, s. 62 f.

<sup>103</sup> 2 § jämfört med 3 och 4 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

<sup>104</sup> 5 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

<sup>105</sup> <https://skatteverket.se/omoss/varverksamhet/styrningochuppfoljning/skattekontroller/specialgranskningar/ekonomiskbrottslighet/skattebrottsenheten>. Hämtat 2022-05-19.

<sup>106</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Skatteverket den 6 december 2021.

Kronofogdemyndigheten. Det finns även cirka 80 personer som arbetar inom underrättelseverksamheten och 20 it-forensiker anställda vid skattebrottsenheten.<sup>107</sup>

### 3.6.2 Regelverk för handläggning och ansvarsfördelning

#### Rättegångsbalken är utgångspunkten

Rättegångsbalken innehåller regler för hur de brottsutredande myndigheterna ska handlägga ärenden. Bestämmelserna i rättegångsbalken är grundregleringen och de brottsutredande myndigheterna kan även ha särskilda bestämmelser som ska tillämpas. För Polismyndigheten finns exempelvis särskilda bestämmelser i polislagen, föreskrifter och allmänna råd och för Åklagarmyndigheten finns exempelvis Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd.

#### Förundersökning

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska enligt 6 § bidragsbrottslagen anmäla till Polismyndigheten om det kan misstänkas att det har begåtts ett brott enligt den lagen.

Polismyndigheten tar emot och registrerar anmälan om bidragsbrott och beslutar sedan om den ska utredas vidare eller skrivas av direkt. Om det finns anledning att anta att ett bidragsbrott har begåtts inleds en förundersökning. Den leds normalt av Polismyndigheten, om ärendet är av enkel beskaffenhet. Dit hör, enligt vad vi redogjort för i avsnitt 3.2, bidragsbrott av normalgraden och ringa brott enligt 2 § bidragsbrottslagen, liksom vårdslösa bidragsbrott enligt 4 §. Är ett bidragsbrottsärende inte av enkel beskaffenhet övertar åklagare ledningen av förundersökningen, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Det gäller normalt för ett ärende om grovt bidragsbrott. Åklagare ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl. Som framgått ovan har Ekobrottsmyndigheten i dag inget uttalat ansvar vid utredningen av bidragsbrott. Det kan dock förekomma att Ekobrottsmyndigheten övertar handläggningen av ett bidragsbrott från Åklagarmyndigheten eller

---

<sup>107</sup> <https://skatteverket.se/omoss/varverksamhet/styrningochuppfoljning/skattekontroller/specialgranskningar/ekonomiskbrottslighet/skattebrottsenheten>. Hämtat 2022-05-19. Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Skatteverket den 6 december 2021.

att det ingår i en blandad brottslighet som utreds vid Ekobrottsmyndigheten.

En förundersökningsledare är ansvarig för att brottet utreds på bästa möjliga sätt. Förundersökningsledaren följer utredningen fortlopande och tar hela tiden ställning till vilka utredningsåtgärder och beslut som krävs. Det hålls exempelvis förhör med den misstänkte men många utredningsåtgärder kan och bör också vidtas innan förhör. Eftersom det är av vikt att ha så mycket kunskap som möjligt om hur brottsupplägget ser ut och vilka som är inblandade är vanliga utredningsåtgärder inhämtning av skriftlig bevisning, till exempel kontrolluppgifter, skattedeklarationer, kontoutdrag, resedokumentation och stämplor i pass. Vidare kan kontakter behöva tas med andra myndigheter, till exempel Migrationsverket för att kontrollera den misstänktes rätt att befinna sig i Sverige. I vissa fall vidtas också spaningsåtgärder. Utgångspunkten är att sekretess gäller för uppgifter som ingår i en förundersökning.<sup>108</sup>

## Beslut om tvångsmedel

Tvångsmedel är åtgärder som används i brottsutredande syfte eller för att man ska kunna genomföra en rättegång vid misstanke om brott. De innehåller någon form av tvång mot antingen person eller att man tar egendom i beslag, till exempel i bevissyfte. Gripande, anhållande och häktning är exempel på tvångsmedel, liksom husrannsakan, kroppsvisitation och beslag.

Hemliga tvångsmedel är ett samlingsnamn på spaningsmetoder som sker utan den övervakades vetskap. Till hemliga tvångsmedel räknas exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, kameraövervakning, rumsavlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> 23 kap. rättegångsbalken och Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 40 f.

<sup>109</sup> 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

## Beslut av åklagare

I de fall en polis är förundersökningsledare överlämnas utredningen (förundersökningsprotokollet) till åklagare för beslut i åtalsfrågan när polisen har slutfört förundersökningen. Ser åklagare att utredningen inte är komplett skickas hela ärendet tillbaka till Polismyndigheten som i sin tur får färdigställa förundersökningen (under ledning av en förundersökningsledare hos Polismyndigheten). Det kan handla om att inhämta kompletterande utredning från den beslutande myndigheten, till exempel Försäkringskassan, eller att hålla ytterligare förhör. Under den tid som Polismyndigheten kompletterar en polisledd förundersökning har åklagaren ingen del i handläggningen av ärendet. Först när förundersökningen är färdigställd redovisas den på nytt till åklagare för åtalsbeslut. Om åklagare är förundersökningsledare biträder Polismyndigheten åklagaren med att genomföra det operativa utredningsarbetet, till exempel hålla förhör och inhämta annan bevisning. När förundersökningen är slutförd ska åklagaren ta ställning till om åtal ska väckas. Bedömer åklagaren att det finns tillräckliga bevis för att den misstänkta personen har begått bidragsbrottet är åklagaren som huvudregel skyldig att väcka åtal. Om åtal väcks, ska det göras vid någon av landets tingsrätter.

Om det inte finns tillräckliga bevis för att ett brott har begåtts kan åtal inte väckas. Det kan till exempel bero på att den misstänkte förnekar brott och att det inte finns någon teknisk bevisning som visar att han eller hon begått brottet. Ibland står det klart redan under förundersökningen att det inte går att bevisa något brott. Åklagaren fattar då beslut om att lägga ner förundersökningen, vilket har samma innebörd som ett beslut om att inte väcka åtal. Den som har blivit utsatt för brott – i detta sammanhang den beslutande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan (målsäganden) – ska alltid underrettas om vilket beslut åklagaren fattat.

En förundersökning leder inte alltid till åtal och rättegång även om åklagaren anser att det finns bevis för att brottet har begåtts. Om den misstänkte erkänner att han eller hon har begått brottet och det är klart vad det ska bli för straff, kan åklagaren meddela ett så kallat strafföreläggande. Ett strafföreläggande har samma verkan som en dom och antecknas i belastningsregistret. Skillnaden är att åklagaren inte väcker åtal och det blir därmed inte heller någon rättegång.



Straffreläggande är möjligt för brott där påföljden är begränsad till böter eller villkorlig dom.

Det finns även undantag från åklagarens skyldighet att väcka åtal. I vissa fall kan åklagare fatta beslut om förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse.

Beslut om förundersökningsbegränsning (genom att lägga ner eller att inte inleda en förundersökning) fattas av åklagare eller av polisiär förundersökningsledare.<sup>110</sup> En förundersökning får läggas ner eller inte inledas om det kan antas att åtal inte skulle komma att väckas till följd av en bestämmelse om särskild åtalsprövning.<sup>111</sup> Regleringen innebär att man på ett mycket tidigt stadium prövar förutsättningarna för allmänt åtal under förutsättning att underlaget medger det. Det kan dock finnas ett självständigt intresse av att saken utreds och som alltså inte är kopplat till om åtal ska väckas. Förundersökningsbegränsning får därutöver beslutas

- om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts (åtalsunderlåtelsefallet),
- om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader (disproportionsfallet), eller
- om en domstolsprövning skulle orsaka gärningspersonen svårt lidande eller framstå som meningslös eller anstötlig ur allmänhetens synvinkel (extraordinära fall).

Åtalsunderlåtelse innebär att brottet visserligen utreds, men att det varken blir åtal eller rättegång. Åtalsunderlåtelse har samma verkan som en dom och brottet antecknas i belastningsregistret. En förutsättning för att ge åtalsunderlåtelse är att det står klart att ett brott har begåtts, oftast därför att den misstänkte har erkänt brottet.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> 23 kap. 4 a § 3 stycket rättegångsbalken.

<sup>111</sup> Det finns ett antal sådana bestämmelser i brottsbalken och i specialstraffrätten och i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

<sup>112</sup> 45 kap. och 48 kap. rättegångsbalken samt Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2021:1, s. 2 f.

### 3.7 Tillämpningen av bidragsbrottslagen och brottsbalken

Som vi kommer att analysera närmare i kapitel 7 finns det flera utmaningar när det gäller tillämpningen av bidragsbrottslagen. För att lättare förstå dessa finns det några utgångspunkter i regleringen som är viktiga att känna till. Dessa beskrivs nedan.

#### 3.7.1 Bidragsbrott eller bedrägeri?

Tidigare fanns det vissa oklarheter kring om bidragsbrottslagen omfattar ekonomiskt bistånd som betalas ut till någon annan än den enskilde samt ersättning för personlig assistans som betalas ut direkt till en assistansanordnare. Det finns exempel i praxis där gärningar som avsett utbetalningar till assistansanordnare har bedömts som bedrägeri i stället för bidragsbrott (se Svea hovrätts dom i mål B 5912-14). Bland annat denna oklarhet föranledde en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020. Det innebär att om de aktuella gärningarna är begångna i tiden före den 1 januari 2020 ska den tidigare lagstiftningen tillämpas, och det blir aktuellt att reflektera över rubriceringsfrågan när ersättning betalats ut till annan än den enskilde.<sup>113</sup> I samband med lagändringen bedömdes fortsatt att utbetalningar av lönegaranti samt att några ytterligare offentliga utbetalningar till företag och organisationer inte ska omfattas av bidragsbrottslagen. Det framhölls att de offentliga utbetalningar som inte omfattas av bidragsbrottslagen sedan tidigare har ett straffrättsligt skydd genom bestämmelserna i brottsbalken, till exempel bedrägeri, urkundsförfalskning och osant intygande, se avsnitt 3.3.<sup>114</sup> Det finns därmed fortsatt situationer där gärningar begångna mot de beslutande myndigheterna bedöms som brott enligt brottsbalken.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 30.

<sup>114</sup> Prop. 2018/19:132, s. 23 f.

<sup>115</sup> Jämför de beslutande myndigheternas årsredovisningar över polisanmälningar där även bedrägerier med mera framkommer.

### 3.7.2 Varje utbetalningstillfälle ses som ett brott

Det finns inte reglerat i lag om vad som utgör en brottsenhet utan ledning får hämtas i praxis. Som utgångspunkt gäller för bidragsbrottslagen att varje självständig gärning som leder till en konkret fara för att ett för högt oriktigt belopp betalas ut, utgör ett brott. Normalt utgör därför varje ansökan och, i vissa underlåtenhetsfall, varje utbetalning ett brott.<sup>116</sup>

I rättsfallet NJA 2012 s. 886 som gällde bedrägeri och bidragsbrott, bedömde Högsta domstolen underlåten anmälan till Försäkringskassan om ändrade förhållanden som haft betydelse för rätten till sjukersättning (förtidspension) som en gärning av normalgraden vid varje utbetalningstillfälle. Den misstänkte hade under nästan sju års tid felaktigt fått sjukersättning om totalt mer än en miljon kronor. Varje utbetalning uppgick till högst cirka 13 500 kronor. Högsta domstolen uttalade bland annat att det inte hade påståtts att den misstänkte redan från början skulle ha haft en plan att tillskansa sig ersättningar som han inte haft rätt till. Att inte den misstänkte vid vart och ett av tillfällena hade upprättat en ny ansökan utan i stället genom fortlöpande passivitet hade föranlett utbetalningarna ledde enligt Högsta domstolen inte till att det fanns skäl att se det inträffade som ett brott. Högsta domstolen ogillade målet i sin helhet eftersom det inte var bevisat att den tilltalades uppsåt omfattat att han hade varit skyldig att göra en anmälan till Försäkringskassan rörande sin arbetsförmåga.

I rättsfallet NJA 2007 s. 973 bedömde Högsta domstolen att varje gärningstillfälle i form av en ansökan om ekonomiskt bistånd skulle utgöra ett brott och att gärningarna skulle rubriceras som bedrägeri av normalgraden. Åklagaren hade i stämningsansökan yrkat ansvar för grovt bedrägeri med hänsyn till att brottet satts i system, skett under lång tid och avsett betydande värde. Den misstänkte hade under en period av cirka två och ett halvt år vid 25 tillfällen vilselett företrädare för kommunen att felaktigt betala ut socialbidrag om sammanlagt 115 980 kronor. Utbetalningarna var på olika belopp men ingen översteg 6 300 kronor.

---

<sup>116</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 22.

### 3.7.3 Beloppsgränser och brottsrubricering

Åklagarmyndigheten har tagit fram rekommendationer angående brottsrubricering och beloppsgränser för bidragsbrott, vilka beskrivs nedan. Beloppsgränserna bygger på uttalanden i förarbetena till bidragsbrottslagen och på tidigare praxis om förmögenhetsbrott. Syftet har varit att upprätthålla en kontinuitet i bedömningen av likartad brottslighet.

I bestämmelsen om grovt bidragsbrott räknas tre kvalifikationsgrunder upp som även om de enbart är exemplifierade har stor betydelse för bedömningen av om ett bidragsbrott är att anse som grovt. Dessa tre är:

1. **Brottet har rört betydande belopp:** Med belopp avses här det bruttobelopp som har betalats/riskerat att betalas ut felaktigt. Som framgått tidigare utgör normalt varje ansökan eller, i vissa underlåtenhetsfall, varje utbetalning ett brott. Någon bestämd beloppsgräns i förhållande till bidragsbrott enligt 2 § anges inte men den beloppsgräns om fem (förhöjda) prisbasbelopp (246 500 kronor år 2022) som används vid motsvarande gränsdragning vid andra förmögenhetsbrott är vägledande vid bedömningen. Bidragsbrott avser vanligen inte så stora belopp som fem basbelopp. Dock kan brottslighetens sammanlagda värde beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.<sup>117</sup>
2. **Användandet av falsk handling:** Även användandet av osanna eller manipulerade handlingar kan vara sådana försvårande omständigheter som gör att bidragsbrottet är att betrakta som grovt. Beloppet ska dock i likhet med vad som gäller för andra förmögenhetsbrott uppgå till cirka ett halvt (förhöjt) prisbasbelopp (24 650 kronor år 2022).<sup>118</sup>
3. **Systematisk brottslighet:** Här avses att gärningen har ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Denna grund hänger därför nära samman med brottslighetens sammanlagda värde. Andra omständigheter som kan beaktas är om gärningen ingått som ett led i en brottslig verksamhet som varit noga planlagd eller där brottsligheten på annat sätt präglats av sär-

<sup>117</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 14 f.

<sup>118</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 15 f.

skild förslagenhet.<sup>119</sup> I rättsfallet NJA 2018 s. 634, som rörde skattebrott bestående av nio felaktiga momsdeklarationer, behandlade Högsta domstolen bland annat frågan om antalet brott och brottsrubricering. Högsta domstolen uttalade i fråga om betydelsen av ett systematiskt tillvägagångssätt att det i allmänhet krävs, utöver att det sker upprepade gånger, att brottsligheten har föregåtts av planering eller att en särskild metod använts. Praxis präglades av en tydlig återhållsamhet i frågan om att bedöma brott som grova med hänsyn till att de skett systematiskt. Högsta domstolen menade att det normalt bör krävas att brotten har en frekvens och präglas av en förslagenhet som klart går utöver vad som gäller för annan, i och för sig upprepad och likartad brottslighet. Högsta domstolen framhöll dock att när en omständighet uttryckligen har angetts som kvalifikationsgrund för grovt brott bör den tillmätas större betydelse för rubriceringsfrågan än när omständigheten aktualiseras enbart som en straffskärpningsgrund enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.

När det gäller bidragsbrott som är ringa finns det ingen särskild reglering i lagen om vad som gör att brottet ska anses som ringa. Enligt förarbetena till bidragsbrottslagen måste, vid den bedömningen, hänsyn tas till samtliga omständigheter vid brottet. Till ringa brott hör dock främst enstaka gärningar som rör små belopp. Det kan även beaktas till exempel om förmånen avsett ersättning för inkomstförlust under en del av en dag.<sup>120</sup> Ett bidragsbrott kan, enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer, anses som ringa om beloppet understiger 2 000 kronor. Om beloppet ligger i intervallet 2 000 kronor till fem prisbasbelopp bör alltså brottet kunna bedömas som bidragsbrott av normalgraden.<sup>121</sup> För det fall det handlar om upprepad brottslighet kan det finns anledning att på grund av systematiken bedöma de enskilda brotten som normalgradsbrott, trots att värdet understiger 2 000 kronor för respektive gärning. Vårdslost bidragsbrott bör enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer i

---

<sup>119</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 15 f.

<sup>120</sup> Prop. 2006/07:80 s. 96.

<sup>121</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 7.

normalfallet anses vara mindre allvarligt och därmed inte leda till straffrättsligt ansvar om beloppet understiger 6 000 kronor.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 14 f.

## 4 Tidigare och pågående utredningar och myndighetsuppdrag

### 4.1 Inledning

Det har under de senaste åren presenterats flera utredningar och redovisningar med bäring på bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Inom ramen för vårt uppdrag ska vi enligt kommittédirektiven utgå från en kartläggning och en behovsanalys där relevanta förslag i tidigare utredningar och redovisningar beaktas. Kartläggningen och analysen ska sedan ligga till grund för de förslag vi lämnar. Vi ska särskilt analysera för- och nackdelar med förslagen och bedömningarna i betänkandena SOU 2017:37 (se avsnitt 4.2.10) och SOU 2018:14 (se avsnitt 4.2.11). Dessutom ska vi tillvarata de slutsatser som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten redovisat inom ramen för uppdraget om förbättrad hantering av bidragsbrott (se avsnitt 4.2.14). I vårt arbete ska vi även beakta andra förslag och initiativ som för närvarande bereds inom Regeringskansliet (se till exempel avsnitt 4.2.12 och 4.2.13).

I detta kapitel redogör vi för tidigare statliga utredningar och myndighetsuppdrag på området som har haft vissa beröringspunkter med vårt uppdrag. Beskrivningen är inte heltäckande i den meningen att vi redogör för samtliga slutsatser och förslag som lämnats. I stället ligger fokus på föreslagna författningsändringar, organisationsförändringar och andra åtgärder mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott som kan ha betydelse för vårt uppdrag. Vi redogör även avslutningsvis för utredningar och myndighetsuppdrag som pågår nu och som på något sätt kan få betydelse för arbetet mot felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott.

## 4.2 Tidigare utredningar och myndighetsuppdrag

### 4.2.1 Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74)

Under 1990-talet visade ett flertal undersökningar att kontrollerna av socialförsäkringssystemet var eftersatta och att styrningen var bristfällig. Regeringen beslutade därför under 2005 om ett åtgärds paket för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystemen. Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen), som beslutades i maj 2005, var ett led i det arbetet. Delegationen skulle vara ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar. I uppdraget ingick att föreslå åtgärder för att minska fusk och felaktigheter inom olika skattefinansierade försäkrings- och bidragssystem (dir. 2005:52). I arbetet deltog representanter för totalt 16 myndigheter och organisationer.

Delegationen publicerade flera rapporter och slutförde sitt arbete under 2008. I juli det året redovisade delegationen sina samlade slutsatser i betänkandet *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2008:74. Delegationen identifierade en rad orsaker till felaktiga utbetalningar, till exempel felaktigt uppgiven inkomst, förmögenhet, bostad eller förmåga men också slarv, okunskap och tidsbrist. Av de cirka 510 miljarder kronor som årligen betalades ut från välfärdssystemen bedömdes igenomsnitt 4 procent betalas ut felaktigt. Bedömningen inkluderade dock ett mörkertal, det vill säga fel som i regel inte upptäcks. Totalt uppskattade delegationen de felaktiga utbetalningarna till 18–20 miljarder kronor. 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). Även interna oegentligheter kunde förekomma. Delegationen kartlade också allmänhetens och handläggares attityder till bidragsbrott. Kartläggningen visade att en relativt hög andel av allmänheten hade en acceptans för bidragsbrott. Handläggare och allmänheten upplevde att bidragsbrottligheten var omfattande.

Delegationen lämnade även ett antal förslag till åtgärder för att minska oavsiktliga och avsiktliga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det handlade om åtgärder inom områdena riskhantering, kommunikation, kontroll och sanktioner. Sammantaget skulle de föreslagna åtgärderna leda till ett effektivt arbete med att minska de fel-



aktiga utbetalningarna. Bland annat ansåg delegationen att regeringens styrning av myndigheterna när det gällde felaktiga utbetalningar behövde bli tydligare och att alla myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner skulle genomföra en riskanalys för att identifiera och värdera riskerna för att utbetalningar blir felaktiga.

Delegationen konstaterade att välfärdssystemen grundar sig på uppgifter om till exempel inkomst, förmögenhet, arbete och boende som i många fall den som ansöker om ersättning ska redovisa. För en enklare och snabbare handläggning borde uppgifter som lämnats till en myndighet vara åtkomliga också för andra myndigheter. En felaktig utbetalning kan ofta bero på att fel inkomst uppgetts. Delegationen föreslog därför att det skulle införas ett system med månadsvisa inkomstuppgifter som myndigheter kunde hämta direkt från Skatteverket.

För att arbetet med att bekämpa bidragsbrott skulle bli mer effektivt föreslog FUT-delegationen en del regeländringar, däribland att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle utvidgas. För att avlasta rättsväsendet från hanteringen av bidragsbrott som rör mindre belopp föreslog delegationen att frågan om en administrativ sanktionsavgift borde utredas. Frågan om införande av en gemensam funktion för utbetalningskontroll borde också utredas närmare.

Ett system med månadsuppgifter för alla arbetstagare där arbetsgivare ska redovisa utbetalda ersättningar, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter till Skatteverket infördes stegvis från den 1 juli 2018. Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har till viss del utvidgats (se avsnitt 4.2.11). Frågan om ett administrativt sanktionsavgiftssystem har utretts (se avsnitt 4.2.5) och en gemensam utbetalningsmyndighet ska inrättas (se avsnitt 4.3.8).

## 4.2.2 Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I mars 2009 gav regeringen i uppdrag åt ett antal myndigheter<sup>1</sup> att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>2</sup> Ekonomistyrningsverket (ESV) samordnade och ledde arbetet, som rapporterades genom årliga skrivelser till regeringen mellan 2010 och 2012.

Enligt uppdraget skulle myndigheterna samverka och genomföra löpande systemövergripande riskanalyser och omfattningsstudier. De skulle också definiera och sammanställa systemövergripande statistik och indikatorer i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Det ingick också att ta fram användarvänliga och enhetliga metoder för att beräkna kostnaderna för kontroller och samordning av informationsinsatser. Myndigheterna skulle även samråda kring elektroniskt informationsutbyte och följa upp hur lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen hade genomförts. Dessutom skulle det lämnas förslag om systemövergripande regeländringar och organisations- och verksamhetsförändringar som kunde bidra till att minska felaktiga utbetalningar och förslag om formerna för den fortsatta samverkan.

ESV slutredovisade uppdraget genom en myndighetsgemensam skrivelse till regeringen i februari 2012. Samverkansprojektet föreslog ingen enhetlig modell för fortsatt samverkan mellan myndigheterna. I stället föreslogs det att en myndighet skulle ges ansvar för statistikinhämtning och att det skulle vara ett fortsatt samarbete och en kunskapsöverföring om underrättelseskyldigheten mellan myndigheter och organisationer. Det föreslogs också att det skulle bildas ett nätverk för det fortsatta samarbetet kring informationsinsatser och att

---

<sup>1</sup> Myndigheterna var Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen (från det att myndigheten bildades), Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten (från det att myndigheten bildades), Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens tjänstepensionsverk. Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), företrädare för kommunala nämnder, Sveriges a-kassor (tidigare Arbetslöshetskassornas samorganisation) och representanter för arbetslöshetskassor bjöds också in att delta. Källa: Ekonomistyrningsverket, 2009, *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, skrivelse 2010:7, s. 3.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut 2009-03-05, *Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Fi2009/2137 (delvis).

det skulle inrättas en informationsöverföringsansvarig på varje myndighet i syfte att förenkla kontakterna mellan berörda myndigheter.<sup>3</sup>

Statskontoret fick i uppdrag att utvärdera samverkansprojektet och bland annat lämna förslag på fortsatta åtgärder. I promemorian *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* bedömde Statskontoret att arbetet inte hade lett till den samlade bild av förekomsten av felaktiga utbetalningar som hade efterfrågats och inte heller till några systemövergripande åtgärdsförslag. En bred samverkan mellan alla berörda myndigheter var enligt Statskontoret inte ett optimalt sätt att bedriva arbetet mot felaktiga utbetalningar på. Skillnaderna mellan de aktuella myndigheterna och organisationerna respektive mellan olika trygghetssystem försvårade arbetet avsevärt. Enligt Statskontoret borde arbetet framöver bedrivas med en tydligare uppdelning mellan å ena sidan fusk och bidragsbrott och å andra sidan att utbetalningar ska vara rätt ur ett kundperspektiv – det ska vara lätt att göra rätt, men svårt att göra avsiktliga fel.<sup>4</sup>

### 4.2.3 Riksrevisionens granskningsrapporter

I rapporten *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* (RiR 2011:20) från maj 2011 granskade Riksrevisionen statens insatser mot bidragsbrott efter att bidragsbrottslagen hade införts. Granskingen visade att det fanns effektivitetsbrister överallt i den kedja av myndigheter som hanterar bidragsbrott. Bidragsbrottsärenden blev liggande och genomströmningstiderna var långa, vilket kunde leda till att brotten preskriberades. Många utredningar lades ner i olika delar av utredningskedjan och många bidragsbrott klarades inte upp. Den viktigaste förklaringen till att många utredningar lades ner var svårigheten att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. Enligt Riksrevisionen fanns det risk för att problemen motverkade den preventiva effekt som regeringen ville uppnå med bidragsbrottslagen. Riksrevisionens undersökning visade också att det fanns brister i handläggarnas utbildning och återkopplingen från de brottsutredande myndigheterna.

<sup>3</sup> Ekonomistyrningsverket, 2012, *Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 2012:6, s. 10.

<sup>4</sup> Statskontoret, 2012, *Uppföljning av Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, dnr 2009/60-5, s. 3 f.

Regeringen redovisade i en skrivelse till riksdagen<sup>5</sup> sin bedömning med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Där framhölls att bidragsbrottslagen endast är en del av ett större arbete för att trygga legitimiteten och den långsiktiga hållbarheten i välfärdssystemen. Regeringen avsåg att invänta resultatet av det samverkansuppdrag som pågick under ESV:s ledning och därefter ta ställning till eventuella insatser på området. Regeringen menade att arbetet avseende bidragsbrott är en del av myndigheternas ordinarie verksamhet och att regeringen avsåg att följa frågan inom ramen för den uppföljning och styrning som görs av varje myndighet.

I rapporten *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet* (RiR 2016:11) från juni 2016 granskade Riksrevisionen hur regeringen och Försäkringskassan hade arbetat med att motverka felaktiga utbetalningar under perioden 2012–2015. Riksrevisionen konstaterade att Försäkringskassan hade genomfört många insatser och åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar och att det även pågick arbete inom Regeringskansliet med regelförenklingar och med att underlätta för myndigheterna att utbyta information. Slutsatsen var att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar hade varit nedprioriterat sedan samverkansuppdraget (se avsnitt 4.2.2) avslutades 2012. I stället hade kundnöjdhet och snabbhet i utbetalningar prioriterats. Det grundade Riksrevisionen på att det inte hade genomförts någon ny skattning av de totala kostnaderna för felaktiga utbetalningar, att handläggare upplevde att snabbhet prioriterades framför att göra rätt och att varken regeringen eller Försäkringskassan hade efterfrågat eller utvärderat i vilken mån insatserna minskade de felaktiga utbetalningarna.

Regeringen gav i en skrivelse till riksdagen sin syn på iakttagelserna i RiR 2016:11.<sup>6</sup> Regeringen ansåg att det var viktigt att Försäkringskassans arbete med felaktiga utbetalningar prioriteras och bedrivs på ett effektivt sätt, för att värna statens resurser och upprätthålla förtroendet och legitimiteten för socialförsäkringssystemen. Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar kunde följas upp ytterligare men ansåg att det saknades belägg för att påstå att arbetet hade varit nedprioriterat. Med anledning av detta gjorde riksdagen ett till-

<sup>5</sup> Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om effektiviteten i statens arbete med att motverka bidragsbrott*, Skr. 2011/12:30, s. 10.

<sup>6</sup> Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen*, Skr. 2016/17:51, s. 1, 7 och 8.

kännagivande till regeringen om att tillse att Försäkringskassan regelbundet mäter storleken på felaktiga utbetalningar.<sup>7</sup>

I granskningsrapporten *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* (RiR 2010:18) hade Riksrevisionen undersökt om regeringen och myndigheter med ansvar för trygghetssystemen använde de möjligheter att utbyta information elektroniskt som lag och teknik då erbjöd. Granskningen syftade till att undersöka hur informationsutbytet fungerade och identifiera om regeringen och myndigheterna utnyttjar den potential informationsutbyte har för att minska antalet felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen bedömde att myndigheterna inte utnyttjar alla möjligheter som erbjuds och att det därför finns potential att effektivisera handläggningen, minska de felaktiga utbetalningarna och öka servicen till medborgarna. Det bristande informationsutbytet innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar, eftersom den manuella kontrollen är så tidskrävande att handläggare ibland väljer att avstå från att göra den. Problemen skulle enligt Riksrevisionen i många fall kunna lösas genom nya elektroniska informationsutbyten eller att uppgradera befintliga tekniska lösningar.

#### 4.2.4 Bidragsspärr (SOU 2008:100)

I december 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att överväga om det var lämpligt att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen – kallad bidragsspärr – och i så fall hur en sådan reglering skulle utformas (dir. 2007:176). Utredningen lämnade sitt betänkande i november 2008 och föreslog då att det skulle införas en bidragsspärr.

Bidragsspärren skulle innebära att den som hade gjort sig skyldig till ett bidragsbrott inte skulle ha rätt att under viss tid få det bidrag som brottet avsett. En spärrtid skulle kunna bli aktuell vid allvarliga bidragsbrott där det varit fråga om ett uppenbart och påfallande klandervärt beteende hos den enskilde. Det kunde handla om grova bidragsbrott, men även om brott som omfattat mer än ett basbelopp eller upprepats vid minst tio tillfällen. Ringa brott skulle inte kunna utlösa en bidragsspärr. För att besluta om bidragsspärr skulle det krävas att frågan om någon hade gjort sig skyldig till ett bidragsbrott

---

<sup>7</sup> Riksdagsskrivelse 2016/17:144 och Socialförsäkringsutskottets betänkande 2016/17:SfU10.

först hade prövats av allmän domstol i ett brottmål eller att den enskilde hade godkänt ett strafföreläggande avseende ett sådant brott. Det skulle vara möjligt att avstå från att besluta om bidragsspärr, om det med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden skulle vara uppenbart oskäligt. Som exempel nämndes om ett barn till den dömde skulle drabbas oskäligt hårt. Även andra ekonomiska eller sociala förhållanden hos den dömde kunde medföra att en bidragsspärr inte framstod som försvarbar. Det skulle också vara möjligt att upphäva en bidragsspärr om något inträffade efter beslutet som hade kunnat utgöra skäl för undantag. En bidragsspärr skulle gälla i ett år, om det inte fanns särskilda skäl för att bestämma spärrtiden på något annat sätt. Tiden skulle då kunna bestämmas till mellan tre månader och två år. En bidragsspärr skulle inte få beslutas senare än ett år från det att brottmålsdomen hade fått laga kraft eller ett strafföreläggande hade godkänts. Bidragsspärr skulle beslutas av den förvaltningsmyndighet som beslutade om utbetalning av förmånen i fråga. Förvaltningslagen (2017:900) skulle tillämpas på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten och beslut om bidragsspärr skulle få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Systemet med bidragsspärr, som skulle regleras i en ny lag, skulle omfatta i stort sett samma förmåner som bidragsbrottslagen med undantag för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), ekonomiska förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och arbetslöshetsersättning.

Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

#### 4.2.5 Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3)

I juni 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att överväga om det fanns behov av och var lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem för att motverka att vissa bidrag och ersättningar betalas ut på felaktiga grunder eller med ett för högt belopp (dir. 2009:66). Utredningen lämnade sitt betänkande i januari 2011.

Enligt utredningen hade bidragsbrottslagen i praktiken fått ett begränsat genomslag. Antalet polisanmälningar för bidragsbrott var mycket litet i förhållande till det uppskattade antalet oriktiga uppgifter. Det hängde enligt utredningen bland annat samman med att

det straffrättsliga ansvaret förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet. De kontroller som görs fångar inte upp alla felaktigheter och det är därför av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Mot den bakgrunden fann utredningen behov av att införa sanktionsavgifter på trygghetssystemens område. Det skulle visa att samhället värnar om dessa system. Risken för att drabbas av en sanktionsavgift skulle få enskilda att lämna korrekta uppgifter och bli mer noggranna med vilka uppgifter de lämnar.

Systemet med sanktionsavgifter skulle omfatta samtliga ekonomiska förmåner som omfattades av bidragsbrottslagen. Den som hade lämnat en oriktig uppgift till ledning för ett beslut om en förmån skulle kunna bli skyldig att betala en avgift. Något krav på uppsåt eller oaktsamhet skulle inte gälla. Med oriktig uppgift skulle jämföras att en anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning hade åsidosatts. Om den enskildes agerande framstod som ursäktligt eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften, skulle han eller hon helt eller delvis kunna befrias från den. Ringa eller vårdslösa bidragsbrott skulle, med det föreslagna systemet, inte anmälas till polis eller åklagare utan leda till en sanktionsavgift. Bidragsbrott av så kallad normalgraden och grova bidragsbrott skulle däremot inte komma i fråga för en sanktionsavgift. Att dubbla sanktioner inte drabbade den enskilde skulle säkerställas bland annat genom en inskränkning i de handläggande myndigheternas anmälningsskyldighet. Sanktionsavgiften skulle bestämmas till 20 procent av det belopp som hade eller kunde ha betalats ut felaktigt, med möjlighet för regeringen att fastställa ett lägsta belopp (som då borde vara 500 kronor).

Beslut om sanktionsavgift skulle fattas av den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutade om den förmån som avgiften avsåg. Förvaltningslagen skulle tillämpas på förfarandet. Beslutet skulle få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut om sanktionsavgift skulle få verkställas först när det hade fått laga kraft och avgiften skulle tillfalla staten. Systemet med administrativa sanktionsavgifter skulle regleras i en ny lag.

Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

#### 4.2.6 Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6)

Regeringen utsåg i mars 2011 en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera omfattningen av fusk, oegentligheter och överutnyttjande inom den statliga assistansersättningen. Utredningen lämnade sitt betänkande i februari 2012.

Utredningen konstaterade att eftersom det finns ett flertal orsaker till felaktiga utbetalningar, kan ingen enskild åtgärd lösa problemet. Det krävs ett brett spektrum av åtgärder inom flera områden. Dessutom går det inte att dra någon klar gräns mellan fusk, överutnyttjande, oegentligheter och andra orsaker till att assistansersättning betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Olika fel förekommer ofta samtidigt och det kan också vara svårt att avgöra vad som är medvetet fusk eller bara okunnighet om vad regelsystemet innebär.

Enligt utredningen var det orealistiskt att tro att det förhållandet att åklagare och polis ska utreda brott är tillräckligt för att komma till rätta med problemet med fusk och överutnyttjande inom assistansersättningen. Regelsystemets utformning gör att det är tämligen lätt att fuska och risken för upptäckt är låg. Utredningen ansåg därför att det måste skapas bättre möjligheter för Försäkringskassan till utredning och kontroll så att beslut om assistansersättning i största möjliga utsträckning blir rätt från början. Ökade kontrollmöjligheter skulle också innebära en betydligt högre risk för upptäckt, vilket i sig skulle verka avhållande. Målsättningen skulle vara att fusk ska vara svårare att genomföra och lättare att upptäcka.

Utredningens förslag tog sikte på bland annat att effektivisera myndigheternas arbete med assistansersättning, främst hos Försäkringskassan, både för att motverka fusk och överutnyttjande och för att komma till rätta med handläggningsfel och svårigheter i samarbetet myndigheterna emellan. Viss anmälningsskyldighet skulle åläggas kommunen gentemot Försäkringskassan. Utredningens förslag har till viss del lett till ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.



#### 4.2.7 Vad bör straffas? (SOU 2013:38)

En del av Straffrättsanvändningsutredningens uppdrag var att analysera om det gick att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur det i så fall kunde uppnås (dir. 2011:31). Utredningen lämnade sitt betänkande i maj 2013.

Straffrättsanvändningsutredningen bedömde att socialförsäkringsområdet borde bli föremål för fortsatta överväganden när det gäller sanktionsväxling från straff till avgift. Utredningen gav sin syn på den kritik som hade framförts under remissbehandlingen av SOU 2011:3 (se avsnitt 4.2.5). En av de remissinstanser som hade varit kritiska var Försäkringskassan som bland annat ifrågasatte den preventiva effekten av systemet och ansåg att ett system med sanktionsavgifter kunde skada förtroendet både för myndigheten och för trygghetssystemet i stort. Straffrättsanvändningsutredningen framhöll att även om en sanktionsväxling inte framstod som helt invändningsfri var det ändå mycket som talade för en sådan. Det nuvarande systemet för att hantera överträdelser på området kunde ifrågasättas eftersom endast ett fåtal överträdelser beivras. Överträdelserna framstår många gånger var för sig som tämligen bagatellartade, men leder sammantaget till att betydande belopp betalas ut felaktigt.

Straffrättsanvändningsutredningen anförde att det förhållandet att överträdelserna ofta är av bagatellartad karaktär innebär en risk för att de brottsutredande myndigheterna prioriterar ner sådana ärenden till förmån för brott med strängare straffskalor. Om det endast är ett fåtal överträdelser som bestraffas framstår inte straffhotet som särskilt avskräckande för den enskilde. Risken för skadat förtroende för myndigheterna skulle enligt utredningen inte överdrivas. Under alla förhållanden borde det inte medföra att man avstår från att överväga en sanktionsväxling på trygghetsområdet. Om det införs ett system med sanktionsavgifter kommer fler överträdelser att beivras och systemet kommer därmed att upplevas som mer rättvist.

Enligt Straffrättsanvändningsutredningen var det vanskligt att påstå att ett sanktionssystem på trygghetssystemets område skulle få till följd att enskilda i större utsträckning avhåller sig från att begå överträdelser. En större beivrandegrad kunde dock verka avhållande. Om de myndigheter och andra organ som i dag hanterar förmånerna gavs möjlighet att själva agera mot missbruk av systemet, torde an-

talet överträdelser som beivras öka väsentligt. Inte minst talade den stora diskrepansen mellan anmälda och beivrade överträdelser i den riktningen.

Till skillnad mot vad som anfördes i SOU 2011:3 ansåg Straffrättsansvänningsutredningen att man skulle avkriminalisera betenden i bidragsbrottslagen som kunde sanktioneras med en avgift. Det gällde ringa brott och vårdslöst bidragsbrott. Det fanns också anledning att överväga att helt avkriminalisera bidragsbrott och i stället förlita sig på reglerna i brottsbalken om bedrägeri och grovt bedrägeri. Underlåtenhet att upplysa om ändrade förhållanden omfattas inte utan vidare av bedrägeribestämmelsen, varför det ändå kunde finnas skäl att behålla viss kriminalisering i bidragsbrottslagen.

Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till några lagstiftningsåtgärder på socialförsäkringens område.

#### **4.2.8 Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16)**

Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hade i uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningar för Arbetsförmedlingens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Vid behov skulle utredningen lämna förslag på åtgärder för att motverka sådana felaktigheter (dir. 2013:31). Utredningen lämnade sitt betänkande i mars 2014.

Utredningen ansåg, i likhet med FUT-delegationen, att det fanns anledning att utvidga tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta för att minska felaktiga utbetalningar av arbetsmarknadspolitiskt stöd till arbetsgivare. Det fanns även anledning att för lindrigare överträdelser, till exempel sådana som skulle utgöra ringa eller vårdslöst bidragsbrott, överväga att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter. Om Arbetsförmedlingen fick möjlighet att besluta om att ta ut en sådan avgift, skulle det avlasta rättsväsendet från mindre allvarliga överträdelser. Det skulle medföra snabbare och enklare sanktioner och sannolikt leda till att fler överträdelser beivras.

Utredningen ansåg att frågan om utvidgning av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar

från välfärdssystemen, liksom frågan om att införa ett administrativt sanktionssystem borde utredas i särskild ordning. Den lämnade även andra förslag om och rekommendationer för att stärka arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar på det arbetsmarknadspolitiska området (se bland annat avsnitt 6.5.2).

Förslaget har remissbehandlats. Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har till viss del utvidgats sedan dess (se avsnitt 4.2.11).

#### **4.2.9 Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag (Brå-rapport 2016:9)**

Brottsförebyggande rådet, Brå, fick 2014 i uppdrag av regeringen att genomföra en studie om bedrägerier och arbetet mot sådan brottslighet. Bakgrunden till uppdraget var att anmälningar om bedrägerier hade ökat, bland annat till följd av den tekniska utvecklingen. Studien omfattade både bedrägerier enligt brottsbalken och bidragsbrott enligt den särskilda lagen. Uppdraget redovisades i en rapport i mars 2016.

Resultatet av Brås kartläggning visade på en bred uppfattning att det fanns brist på vissa viktiga kompetenser inom polisens bedrägeriutredningsverksamhet. Det fanns därför behov av att se över sammansättningen av kompetenser. Det fanns också behov av kunskapsutbyte, till exempel när det gäller företag som används för brott. Förbättringar i rättsväsendets möjligheter att utreda välfärdsbedrägerier kunde uppnås genom samarbeten i syfte att höja kvaliteten på polisanmälningar från utbetalande myndigheter och organisationer. Även om rättsväsendets arbete mot bedrägerier kunde förbättras ytterligare var slutsatsen i rapporten att problemen med bedrägeribrottslighet inte kunde lösas enbart genom rättsväsendets utrednings- och lagföringsverksamhet. De viktigaste insatserna för att minska bedrägeribrottsligheten är det förebyggande arbetet i samhället i stort.

En brist bland de utbetalande aktörerna var enligt rapporten att fokus – särskilt bland de polisanmälda brotten – ligger på fall där bidrag redan har betalats ut felaktigt. Kontrollerna görs primärt i efterhand. I tidigare studier hade betonats vikten av kontroller före utbetalning, eller i vart fall innan skadan hunnit bli alltför stor. Det kräver dock att förmånshandläggarna ges kunskap och tid att upptäcka felaktigheter. Till detta kommer ett mer strukturerat kontrollarbete med

urvalsprofiler, riskanalyser och mönstersökningar. Flera myndigheter arbetar i den riktningen, men det är framför allt de större utbetalande myndigheterna som har tillräckliga resurser och datamängd. Behovet av kontroller före utbetalning är särskilt stort när förmånen riktar sig till företag.

Rapporten framhöll också vikten av att myndigheter får hämta uppgifter från den säkraste källan, till exempel direkt från arbetsgivaren, läkaren eller banken, i stället för att förlita sig på uppgifter från sökanden. Som exempel nämndes att arbetslöshetskassorna har infört en arbetsgivarportal ([www.arbetsgivarintyg.nu](http://www.arbetsgivarintyg.nu)). Syftet är att minska oavsiktliga fel och underlätta för arbetsgivaren att fylla i arbetsgivarintyg rätt. Samtidigt försvårar det för sökande att själv förfälska intyget. Försäkringskassan har ett liknande system som omfattar en stor andel läkare och läkarintyg. System som bygger på en form av e-legitimation visar vilka uppgifter som kommer direkt från intygsgivaren. Det bör också övervägas att utvidga direktåtkomst till fler förmånssystem hos fler myndigheter och organisationer. Brå föreslog att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle utvidgas till att omfatta alla bidrag i välfärdssystemen och lämnade även en del andra förslag som tog sikte på att öka kompetens, kunskap och kapacitet för att förbättra brottsutredningarna.

#### **4.2.10 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)**

Regeringen beslutade i september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96). I uppdraget ingick att kartlägga den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former riktas mot välfärdssystemen och identifiera riskfaktorer i de system som är mest brottsutsatta. Utredningen skulle också se över funktionen för uppföljning och kontroll hos brottsutsatta myndigheter och analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra denna brottslighet. Utredningen lämnade sitt betänkande i maj 2017.

Kartläggningen visade att samtliga utbetalande aktörer som ingick i kartläggningen i varierande grad var utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Med det avsågs brott som innehåller ett eller flera

moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, till exempel anställningshandlingar eller identitetshandlingar, eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid. Utredningen identifierade tre riskfaktorer. Dessa var att uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden, att beslut om ersättningar från välfärdssystemen blir felaktiga eftersom de fattas på felaktigt beslutsunderlag och att de brottsbekämpande myndigheterna inte har nödvändiga förutsättningar för att i tillräcklig omfattning kunna utreda och beivra brott mot välfärdssystemen.

När det gällde bekämpningen av välfärdsbrott konstaterade utredningen att den nuvarande ordningen för att utreda bidragsbrott inte var ändamålsenlig. Utredningen identifierade två huvudsakliga orsaker till det. Den ena var att flera myndigheter, såväl utbetalande som brottsbekämpande, är inblandade i utredningskedjan och därigenom beroende av varandras insatser i ärendehantering. Det tillsammans med att myndigheterna måste göra olika prioriteringar utifrån det rådande läget inom den egna myndigheten skapade olika förutsättningar för verksamheterna. Den andra orsaken var att det behövdes mer specialiserad kompetens i utredningsorganisationen. Problemen var sådana att ökade resurser inte skulle förändra förutsättningarna för de inblandade myndigheterna.

Utredningen föreslog därför att det skulle inrättas en ny enhet för utredning av bidragsbrott utanför Polismyndigheten. Bidragsbrottsenheten skulle placeras hos Försäkringskassan som en särskild enhet där, liknande den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet. Utredningar om bidragsbrott skulle hållas organisatoriskt åtskilda från utredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar. Det föreslogs också att mål om brott mot bidragsbrottslagen i fortsättningen skulle handläggas vid Ekobrottsmyndigheten och att åklagare där alltid skulle vara förundersökningsledare vid grova bidragsbrott.

Särskilt förordnade befattningshavare inom Försäkringskassans bidragsbrottsenhet skulle få fatta beslut om att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. Hade en förundersökning inletts av bidragsbrottsenheten och saken inte var av enkel beskaffenhet, eller om det var påkallat av något annat skäl, skulle ledningen av förundersökningen övertas av åklagare. Bidragsbrottsenheten

skulle få utreda brott enligt bidragsbrottslagen och kunna biträda åklagare vid förundersökning i fråga om andra brott, om det fanns särskilda skäl för det. Enheten skulle självständigt få besluta om och verkställa beslag och utföra så kallad registertopsning (DNA-prov i annat syfte än att utreda brott). Den skulle även få medverka vid husrannsakan som verkställs av polisman. Bidragsbrottsenheten skulle få utföra så kallade förutredningar, det vill säga vidta vissa utredningsåtgärder för att kunna ta ställning till om det ska inledas en förundersökning. Enheten skulle också få bedriva underrättelseverksamhet. Anmälningar om brott mot bidragsbrottslagen skulle göras till Försäkringskassans bidragsbrottsenhet eller till åklagare. Försäkringskassans brottsbekämpande uppgifter skulle regleras i en ny lag.

Betänkandet har remissbehandlats men förslaget i denna del har inte lett till några lagstiftningsåtgärder. Regeringen har sedan dess gett Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att tillsammans med de myndigheter som beslutar om utbetalningar från välfärdssystemen att förbättra hanteringen av bidragsbrott (se avsnitt 4.2.14).

Utredningen lämnade även förslag på åtgärder i syfte att säkerställa korrekta uppgifter i folkbokföringen. Genom en lagändring som började gälla den 1 juli 2018 fick Skatteverket rätt att besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning.<sup>8</sup> Skatteverket fick också utökade möjligheter att avregistrera personer från folkbokföringen. Samtidigt blev det straffbart att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring, så kallat folkbokföringsbrott.<sup>9</sup>

Utredningen lämnade även en del andra förslag, däribland att Migrationsverket skulle ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt bistånd. Den frågan håller nu på att utredas (se avsnitt 4.3.4). Utredningen föreslog också att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle utvidgas. Det föreslogs även att straffskalan för grovt bidragsbrott skulle skärpas. En viss förändring i dessa avseenden har gjorts sedan dess (se avsnitt 4.2.11). Vidare föreslog utredningen att frågan om en samordnad statlig utbetalningsfunktion borde utredas närmare, vilket också har gjorts (se avsnitt 4.2.13). En utredning har tillsatts för att förbereda och genomföra bildandet av Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 4.3.8). Utifrån förslag från utredningen

---

<sup>8</sup> 32 a § folkbokföringslagen (1991:481).

<sup>9</sup> 42 § folkbokföringslagen.

tillsatte regeringen också en utredning i syfte att se över förutsättningarna för att minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och koncentrera ansvaret till en myndighet (dir. 2017:90). Den utredningens förslag (SOU 2019:14) har ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

#### **4.2.11 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)**

I juni 2016 fick en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen och vilka effekter den hade fått (dir. 2016:61). I uppdraget ingick också att utvärdera lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen lämnade sitt betänkande i februari 2018.

Kartläggningen visade att införandet av bidragsbrottslagen hade lett till att frågor om bidragsbrott hade fått större fokus hos många av de utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna. Administrationen upplevdes ha ökat, främst i arbetet med att upprätta polisanmälningar, som en följd av anmälningsskyldigheten. De ekonomiska konsekvenserna av lagstiftningen hade varit svåra att mäta. Ingen av de utbetalande myndigheterna, Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten hade dock behövt begära ökade anslag. Kunskaperna om lagstiftningen var över lag goda i fråga om bidragsbrottslagen medan underrättelseskyldigheten var mindre känd. Information och kontroll framhölls som viktiga verktyg för att förhindra och förebygga bidragsbrott och flera aktörer hade försökt få kontrollarbetet att bli mer effektivt.

Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bedömdes inte ha fått fullt ut genomslag. Orsaken var bland annat en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse bör skickas och vilken information som i så fall får, bör eller ska bifogas. Hanteringen av underrättelserna är manuell och tidskrävande.

Utifrån kartläggningen stod det klart att det ökade fokus på kontroll som införandet av bidragsbrottslagen hade medfört, på flera håll hade lett till positiva ekonomiska effekter. När det gäller tilltron till välfärdssystemen fann utredningen ett visst stöd för att bidragsbrottslagen hade bidragit till en skärpt syn på bidragsfusk.

Utredningen konstaterade att det i olika sammanhang hade lyfts fram att bidragsbrottslagens tillämpningsområde var alltför begränsat. Lagen borde därför utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde. Utredningen föreslog vidare att straffskalan för grovt bidragsbrott skulle skärpas och att det vid bedömningen av om brottet var grovt även skulle beaktas särskilt om den samlade brottsligheten rört betydande belopp. Utredningen föreslog också att brott mot bidragsbrottslagen i fortsättningen skulle anmälas till Polismyndigheten, och inte till Åklagarmyndigheten, eftersom det bättre svarade mot de faktiska förhållandena. Preskriptionstiden för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott skulle förlängas till fem år. Utredningen föreslog också att tillämpningsområdet för lagen om underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar skulle utökas i enlighet med förslaget om ändring i bidragsbrottslagen. Utredningen framhöll även behovet av en gemensam statlig utbetalningsfunktion och vikten av att den frågan utreds (se dock avsnitt 4.2.10 och 4.3.8).

Utredningen behandlade också förslaget i SOU 2017:37 (se avsnitt 4.2.10) om att inrätta en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan och framhöll att den ansåg att det inte fanns anledning att förändra organisationen för att utreda bidragsbrott på det sätt som hade föreslagits. I stället var det angeläget att undersöka om och i så fall hur den nuvarande organisationen kunde effektiviseras, innan man övervägde så genomgripande förändringar. Det fanns all anledning att värna om grundprincipen att det är en polisiär uppgift att utreda brott. Utredningen hade också sett det stora engagemang som fanns inom Polismyndigheten med att komma till rätta med långa handläggningstider och höga balanser. Utredningen formulerade därför några tankar kring hur det brottsförebyggande arbetet kunde bedrivas för att göra hanteringen mer effektiv. Det handlade bland annat om myndighetssamverkan och gemensamt arbete mellan de utbetalande och de brottsförebyggande myndigheterna.

Betänkandet har remissbehandlats. Genom en lagändring som började gälla den 1 januari 2020 utvidgades bidragsbrottslagen till att även omfatta sådana stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Maximistraflet för grovt bidragsbrott höjdes till



fängelse i sex år, i enlighet med utredningens förslag. Däremot ansåg regeringen att det inte skulle införas någon bestämmelse om att det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt särskilt skulle beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som sammantaget rört betydande belopp. Regeringen konstaterade att efter att Bidragsbrottsutredningen hade lämnat sitt betänkande hade Högsta domstolen i ett nytt vägledande avgörande tydliggjort att ett systematiskt tillvägagångssätt bör tillmätas större betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt (se NJA 2018 s. 634). Det fanns därför inget behov av en särskild bestämmelse av det slag som utredningen hade föreslagit.<sup>10</sup>

Bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott som är mindre allvarligt förtydligades genom att det i lagtexten nu anges att hänsyn även ska tas till risken för slutlig ekonomisk skada. Möjligheten att anmäla misstänkta bidragsbrott till Åklagarmyndigheten togs bort. Preskriptionstiden för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott förlängdes i enlighet med utredningens förslag. Tillämpningsområdet för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgades också.

#### **4.2.12 Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)**

En delegation inrättades i juni 2016 med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system (dir. 2016:60). Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen) skulle genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Delegationen skulle också utgöra ett samlande organ och ta fram faktaunderlag till regeringen. Den skulle även lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som görs av myndigheterna. En del av uppdraget var att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från system där det finns väsentliga risker för fel och redovisa orsakerna till felen, samt göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. I det ingick också att föreslå en modell för återkommande omfatt-

---

<sup>10</sup> *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, prop. 2018/19:132, s. 30 f.

ningsbedömningar. Delegationen skulle, vid behov, lämna förslag till ny reglering som skulle underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt och säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system som kan motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar. Delegationen lämnade sitt betänkande i december 2019.

Delegationen uppskattade de felaktiga utbetalningarna till cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet. Det motsvarade årligen 18 miljarder kronor. Osäkerhetsintervallet uppgick till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder kronor. Resultaten visade också att felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar, det vill säga att ersättningar som inte får kombineras betalas ut samtidigt, eller bristande samordning var ett relativt litet problem och uppgick årligen till 91–129 miljoner kronor.

När det gäller orsakerna till felaktiga utbetalningar anförde delegationen att olika uppgifter och underlag har en helt avgörande betydelse för att utbetalningar ska bli korrekta. Felaktiga uppgifter i ansökan och inte anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna. Det var därför enligt delegationen viktigt att säkerställa att uppgifter som ligger till grund för beslut och utbetalningar är korrekta. Även välfärdssystemens utformning bedömdes vara en viktig orsak till felaktiga utbetalningar. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Risken för felaktiga utbetalningar ökar när flera myndigheter ansvarar för ett ersättningssystem och när företag eller andra externa aktörer är involverade.

Kartläggningen visade också att möjligheter att minska felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och artificiell intelligens inte togs till vara. Det görs betydande insatser inom myndigheterna för att motverka felaktiga utbetalningar. Trots det visade studierna som genomfördes inom ramen för delegationens arbete att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen fortsatt var omfattande. Vidtagna åtgärder hade alltså inte varit tillräckliga för att komma till rätta med problemen.

Delegationen lämnade förslag på åtgärder i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar. Ett förslag innebar att regeringen skulle fatta beslut om att bedriva ett samlat, systematiskt och långsiktigt arbete för att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Inriktning skulle redovisas i budgetpropositionen och följas

upp vart tredje år i en särskild skrivelse till riksdagen. Myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar skulle stärkas.

Delegationen föreslog också att det skulle inrättas ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen med representanter från berörda myndigheter och Finansdepartementet. Rådet skulle bidra till en helhetssyn och bland annat följa utvecklingen, identifiera övergripande strategiska insatser och lämna rekommendationer till regeringen på angelägna åtgärder. Ett kansli skulle inrättas vid ESV och knytas till rådet. Kansliet skulle samordna myndigheternas arbete med att uppskatta de felaktiga utbetalningarna och förse regeringen med uppdaterade lägesbeskrivningar. Delegationen konstaterade att omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar behöver följas upp kontinuerligt och föreslog en modell som möjliggör återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och dess orsaker. Härutöver lämnades ett antal förslag som bland annat avsåg att bättre utnyttja potentialen i digitalisering och AI och att ta fram stödmaterial av olika slag. Det föreslog också att en utredning skulle tillsättas för att identifiera myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar. Ett system med administrativa sanktionsavgifter borde enligt delegationen utredas på nytt.

Betänkandet har remissbehandlats. Ett riksdagsbundet mål om att felaktiga utbetalningar ska minska har antagits (se avsnitt 6.5.3). Ett råd för korrekta utbetalningar har inrättats vid ESV (se avsnitt 6.6.3) och regleras i 3 och 4 §§ förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och dess orsaker genomförs nu, med stöd av 7–9 §§ nyss nämnda förordning, återkommande under treårscyklar. Vart tredje år ska en fördjupad lägesbild presenteras till regeringen (se avsnitt 7.2.4). En utredare har fått i uppdrag att se över möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (se avsnitt 4.3.3).

#### **4.2.13 Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35)**

I juni 2018 fick en särskild utredare i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen kan bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna (dir. 2018:50). Utredaren skulle föreslå hur en sådan funktion kunde utformas och organiseras.

Utredningen lämnade sitt betänkande i juni 2020 och föreslog då att det skulle inrättas en ny myndighet, Myndigheten för utbetalningskontroll, med uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. De kontroller som görs hos myndigheterna inom ramen för respektive förmån eller stöd skulle inte begränsas genom den nya myndighetens arbete. Enligt förslaget skulle ansvaret för ärendehandläggning och beslut ligga kvar på respektive myndighet och den nya myndigheten skulle inte ompröva eller överpröva några beslut. Den nya myndigheten skulle inte vara brottsutredande utan enbart bidra med underlag till brottsutredningar. Den skulle inte heller vara skyldig att anmäla misstänkta bidragsbrott.

Utbetalningar från Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skulle enligt utredningens förslag omfattas av den nya myndighetens uppdrag. Även Skatteverkets utbetalningar via skattekontona skulle omfattas. Däremot skulle inte, i vart fall inledningsvis, Migrationsverkets utbetalning av dagersättning till asylsökande omfattas. Flera andra myndigheter skulle vara skyldiga att lämna uppgifter till den nya myndigheten och få ta emot underrättelser om felaktigheter. Myndigheten skulle enbart hantera statliga utbetalningar och alltså inte kommunala.

För att skapa en samlad struktur för utbetalningar från de statliga välfärdssystemen och Skatteverket föreslog utredningen att det skulle inrättas ett system med transaktionskonto för statliga utbetalningar. Systemet, som skulle administreras av den nya myndigheten, skulle enligt utredningen leda till en effektivisering för staten som helhet genom att utbetalningar från välfärdssystemen hanteras samlat och att kontouppgifter för mottagare av utbetalningar administreras av en enda myndighet. Uppgifter från transaktionskontosystemet skulle

enligt utredningen utgöra grunden för den nya myndighetens arbete med dataanalyser och urval för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Genom inledande och fördjupad granskning skulle myndigheten hantera, sortera och analysera urvalsträffar.

Myndigheten för utbetalningskontroll skulle enligt utredningsförslaget även stödja och följa statliga myndigheters och arbetslöshetskassors arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vart tredje år skulle myndigheten lämna en samlad redogörelse till regeringen om hur arbetet mot felaktiga utbetalningar gick. Redogörelsen skulle utgöra ett underlag i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

När det närmare gäller den nya myndighetens organisation föreslog utredningen att den nya myndigheten skulle ledas av en styrelse. Det löpande arbetet i myndigheten skulle ledas av en generaldirektör. Myndigheten skulle lokaliseras med närhet till en större arbetsmarknadsregion och en universitets- eller högskoleort. Inom myndigheten skulle det finnas ett integritetsskyddsråd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas. Myndighetens uppdrag beräknades kräva en bemanning på 80 årsarbetskrafter när verksamheten var fullt utbyggd efter tre år.

Administrationen av systemet med transaktionskonto skulle enligt förslaget regleras i en ny lag. Myndighetens granskningar av urvalsträffar skulle regleras i en annan, ny lag. Det skulle även införas en ny lag om behandling av personuppgifter vid den nya myndigheten och en lag om uppgiftsskyldighet till myndigheten.

Utredningen ansåg, i likhet med KUT-delegationen, att regeringen skulle fastslå ett mål om att felaktiga utbetalningar ska minska. Målet skulle följas upp i budgetpropositionen. Ett sådant riksdagsbundet mål har också antagits (se avsnitt 6.5.3).

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

#### **4.2.14 Förbättrad hantering av bidragsbrott – Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten**

Regeringen gav i maj 2018 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att kartlägga hur utredningar av bidragsbrott bedrivs och analysera hur handläggningen kunde förbättras och effektiviseras

(Ju2018/03037). Myndigheterna skulle också vidta lämpliga åtgärder i syfte att fler bidragsbrott klaras upp. Särskild uppmärksamhet skulle riktas mot sådan brottslighet som bedrivs systematiskt och/eller organiserat. De iakttagelser som hade gjorts i bland annat SOU 2017:37 (se avsnitt 4.2.10) och SOU 2018:14 (se avsnitt 4.2.11) skulle beaktas.

Uppdraget slutredovisades i oktober 2020. Av slutrapporten framgår bland annat att under 2020 hade Polismyndighetens genomsnittliga månatliga redovisning till Åklagarmyndigheten av bidragsbrott nästan tredubblats. Utredningsresurserna vid Polismyndigheten hade stärkts under uppdragstiden, vilket hade lett till förbättrade utredningsresultat, samtidigt som antalet anmälda brott mot välfärdsystemen hade ökat. Åklagarmyndigheten hade i sin tur beslutat i brottsmisstankar i motsvarande mån.

I rapporten identifieras fyra åtgärder som avgörande faktorer för att framgångsrikt bekämpa bidragsbrott. Dessa var ökade resurser, ökad kompetens, ökad samverkan och ökat fokus på brottsförebyggande åtgärder.

Av redovisningen framgår också att myndigheterna under tiden för regeringsuppdraget hade genomfört konkreta åtgärder i syfte att öka lagföringen och förkorta handläggningstiderna.

Polismyndigheten hade förstärkt den strategiska och brottsförebyggande förmågan genom att bland annat överföra det nationella bedrägericentret (NBC) till den nationella operativa avdelningen (Noa) och där ge centret ett tydligare uppdrag och utökade resurser. Under hösten 2019 etablerades ett nationellt myndighetsgemensamt kompetensnätverk med handläggare och förundersökningsledare i syfte att förbättra samordningen och kunskapsutbytet mellan utbetalande myndigheter, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Nätverket har permanentats och leds av NBC. Inom ramen för en mindre arbetsgrupp där även Försäkringskassan ingått, har nätverket sett över och standardiserat formatet för Försäkringskassans underlag till brottsanmälningar. Det har även påbörjats ett arbete med att ta fram ett utredningsstöd och en förhörsmall avseende bidragsbrottsutredningar kopplat till de olika bidragstyperna.

Åklagarmyndigheten vidtar fortlöpande kompetenshöjande åtgärder och deltar i samverkan med Polismyndigheten och Försäkringskassan.

I rapporten listas exempel på angelägna brottsförebyggande åtgärder som skulle kunna försvåra möjligheterna för brottsliga angrepp

mot välfärdssystemen. Det handlar bland annat om behovet av en korrekt folkbokföring för att minska möjligheterna till missbruk av bidragssystemen. Det handlar även om ett ökat fokus på kontrollverksamhet hos utbetalande myndigheter för att redan vid ansökningsförfarandet identifiera risken för missbruk. Behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheterna lyfts också fram. Det konstaterades att det inte går att förhindra bidragsbrott enbart med lagföring utan brottsbekämpningen behöver kompletteras med ett förstärkt brottsförebyggande arbete. Det behöver även prövas om andra vägar är möjliga att gå för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, exempelvis genom att införa ett administrativt sanktionssystem.

#### **4.2.15 Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28)**

I maj 2020 fick en utredare i uppdrag att analysera risken för att de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som beslutades av regering och riksdag med anledning av utbrottet av coronaviruset missbrukades i brottslig verksamhet och i så fall föreslå åtgärder för att förhindra det (Ju 2020:B).

I den slutredovisning som lämnades i december 2020 anfördes bland annat att en grundläggande förutsättning för att undvika felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är att de uppgifter som ligger till grund för ett beslut är riktiga. Det ställer krav på att det regelverk som styr handläggningen av och möjligheten att vidta nödvändiga kontroller inför utbetalning av en förmån eller ett stöd är tydligt utformat och ger den beslutande myndigheten de verktyg som behövs för att kunna kontrollera att sökandes uppgifter stämmer. Det krävs också ett system med effektiva reaktioner på en felaktig utbetalning.

Det mest framträdande behovet som utredaren identifierade var ett utökat informationsutbyte mellan utbetalande och andra berörda myndigheter. Det handlade dels om ett ökat informationsutbyte avseende den sökande, dels om utvidgade möjligheter att inhämta nödvändig information om annan än den sökande (till exempel den person som sökande uppger sig vara gift eller sammanboende med) och om företag och andra juridiska personer. Bristen på rättsligt stöd för

att inhämta information om bolag har blivit särskilt angeläget sedan det under senare år har konstaterats att företaget allt oftare används som brottsverktyg vid välfärdsbrottslighet.

I redovisningen framfördes vidare att det är viktigt att det finns effektiva system som gör det möjligt för den utbetalande myndigheten att kräva tillbaka felaktigt utbetalade medel. Utöver möjligheten att besluta om återkrav, vilket i dag saknas för vissa felaktigt utbetalda ersättningar, behövs ett effektivt och rättssäkert system som gör det möjligt att driva in ett beslutat återkrav. Behovet av utvidgade möjligheter till administrativa sanktioner som en reaktion på otillbörliga utnyttjanden av välfärdssystemen berördes också. Oavsett hur man ser på effektiviteten i dagens sanktionssystem och rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott mot välfärdssystemen är det, enligt redovisningen, ytterst viktigt att det finns effektiva system för att markera att missbruk av välfärdssystemen inte accepteras. Välfärdssystemen kan endast fungera så länge medborgarna har förtroende för dem.

Rapporten bereds inom Regeringskansliet.

#### **4.2.16 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)**

I februari 2020 gav regeringen en utredare i uppdrag att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Utifrån resultatet av den genomförda analysen skulle utredaren lämna eventuella förslag på insatser inom området. I januari 2021 lämnade utredaren sin promemoria.

Utredningen konstaterade att direkta uppdrag till myndigheterna i samverkan<sup>11</sup> är nödvändigt för att arbetet ska prioriteras även i fortsättningen. De myndigheter som hittills hade deltagit borde därför även fortsatt styras att arbeta mot arbetslivskriminalitet. Siktet skulle då vara att etablera en varaktig samverkan med tydligare utgångspunkt i myndigheternas respektive förutsättningar och uppdrag. Utredningen föreslog att Arbetsmiljöverket i sin instruktion skulle få i upp-

---

<sup>11</sup> De myndigheter som ingick i samverkan var Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. En del i samverkan hade varit att göra myndighetsgemensamma kontroller på arbetsplatser för att bland annat upptäcka fusk.



drag att samordna arbetet. Samordningen skulle stärkas genom att inrätta ett kansli, med kompetens från flera av myndigheterna, som bland annat kunde ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapportering. Myndigheterna skulle vidare ges förutsättningar och uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetet och dess resultat. Uppföljningen skulle utformas på ett sätt som kunde bidra till att öka kunskapen om arbetslivskriminalitet.

Det föreslogs också att det skulle tillsättas en utredning som skulle se över möjligheterna för myndigheter att dela information. Vidare föreslogs att en delegation mot arbetslivskriminalitet skulle inrättas. I september 2021 beslutade regeringen också att inrätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 4.3.5). Enligt beslut från regeringen i februari 2022 ska det även inrättas regionala center mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 6.6.4).<sup>12</sup>

Regeringen gav i januari 2021 i uppdrag åt Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Särskilt fokus skulle ligga på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan.<sup>13</sup> Uppdraget redovisades till regeringen i februari 2022.<sup>14</sup>

#### **4.2.17 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68)**

Gängbrottsutredningen hade i uppdrag att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk (dir. 2020:62). Utredningen lämnade sitt betänkande i augusti 2021.

I betänkandet redogjorde utredningen för vilken typ av brottslighet som personer i kriminella nätverk ägnar sig åt. På senare år har olika former av bedrägerier blivit vanligare inom ramen för kriminella nätverk. Det förekommer även bidragsbrott baserade på till exempel felaktig folkbokföring. Likaså förekommer det brott mot väl-

<sup>12</sup> Regeringsbeslut 2022-02-24, *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*, A2022/00333.

<sup>13</sup> Regeringsbeslut 2021-01-14, *Uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, A2021/00085.

<sup>14</sup> Arbetsmiljöverket, 2022, *Redovisning av regeringsuppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.

färdsystemen och annan ekonomisk brottslighet, exempelvis i form av att företag och föreningar i utsatta områden utnyttjas för att erhålla felaktiga förmåner. Brott mot välfärdssystemen och arbetsmarknadsbrottslighet (till exempel avseende assistansersättning, studiemedel och pensioner) nämndes också som exempel på sådan nätverkskriminalitet som kan kategoriseras som organiserad brottslighet och som ofta utgör ett myndighetsgemensamt problem.

Gängbrottsutredningen konstaterade att sådan brottslighet som syftar till vinning är av varierande slag och kan skilja sig åt mellan olika konstellationer, även inom en och samma kategori av kriminella nätverk. Den har inte heller samma tydliga koppling som narkotikabrottsligheten till det grova våldet som de kriminella nätverken utövar. Åtgärder inom detta område svarar därför inte lika väl mot det övergripande reformbehov som utredningen såg eller mot den beskrivning av brottsligheten i kriminella nätverk som fanns i direktiven. Sådan renodlad vinningsbrottslighet behandlades därför inte vidare i betänkandet.

#### **4.2.18 Uppdrag att analysera nytta och risker vid genomförandet av förordningen om en gemensam digital ingång**

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fick i september 2021 i uppdrag av regeringen (S2021/06177) att analysera nyttan och riskerna med att myndigheterna inför förordningen (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättandet av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012, den så kallade SDG-förordningen. Portalen ska ge samlad information om rättigheter och skyldigheter och erbjuda olika digitala tjänster och på så sätt förenkla den fria rörligheten. SDG-förordningen kräver att medlemsstaterna på ett icke-diskriminerande sätt ger användare tillgång till information och e-tjänster inom vissa utpekade områden. Det ska fullgöras genom att staterna tillhandahåller information och e-tjänster på ett officiellt unionsspråk som förstås av så många som möjligt. Det ska också finnas möjlighet till inloggning med europeiska e-legitimationer enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på

den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen). När SDG-förordningen börjar tillämpas i sin helhet ska en användare från en medlemsstat kunna utföra ärenden digitalt i en annan medlemsstat på motsvarande sätt som en användare där. Avseende socialförsäkringen ska en person bland annat kunna begära ett intyg om var han eller hon är försäkrad och ansöka om pension. SDG-förordningen ska genomföras i olika steg.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i ett gemensamt svar i december 2021 anført att genomförandet av SDG-förordningen kan innebära en risk för att felaktiga utbetalningar ökar genom att myndigheterna genomför utbetalningar till fel person. Det är möjligt för en person att ha e-legitimationer med olika identitetsbeteckningar från olika medlemsstater och olika utfärdare. En risk finns därför för att myndigheterna inte kan identifiera sambandet mellan olika ansökningar som är gjorda av samma person, utan hanterar dem som ansökningar från olika personer. Det finns även en risk för att det skapas en felaktig koppling mellan en e-legitimation och ett redan existerande person- eller samordningsnummer. Myndigheterna ser också att det finns en risk för att identiteter kan komma att utnyttjas i brottsliga syften. Minskade kontrollmöjligheter i kombination med ökad ärendemängd riskerar att orsaka såväl felaktiga utbetalningar som att falska identiteter får en väg in i välfärdssystemen.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lämnade även vissa förslag på åtgärder för att minska riskerna avseende genomförandet av SDG-förordningen. De framhöll även att en pågående revidering av eIDAS-förordningen skulle lösa några av utmaningarna med att identifiera användare.

#### **4.2.19 Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar (Brå-rapport 2022:1)**

Brå fick i slutet av 2020 i uppdrag av regeringen att kartlägga problemen med företags och andra organisationers välfärdsbrott mot kommuner och regioner och identifiera åtgärder mot dessa problem.<sup>15</sup> Bakgrunden till uppdraget var att det finns bristande kunskap om välfärdsbrott mot kommuner och regioner trots att dessa betalar ut

<sup>15</sup> Regeringsbeslut 2020-12-17, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Brottsförebyggande rådet*, Ju2020/04577 (delvis), Ju2020/01660.

större belopp än staten till privata utförare inom detta område. Det handlar då bland annat om brott som förutsätter företag – kopplat till hemtjänst, personlig assistans, vårdgivare och liknande välfärds-tjänster. I dessa fall kan det vara fråga om storskaliga välfärdsbrott, där företagen i mer eller mindre grad används som brottsverktyg. Inte heller föreningar som får olika typer av föreningsbidrag på felaktiga grunder hade studerats tidigare.

Uppdraget redovisades i mars 2022. Rapporten visade på en variation och bredd av olika typer av välfärdsbrott där företag eller föreningar begår felaktigheter gentemot kommuner och regioner. För att försöka upptäcka och motverka dessa felaktigheter arbetar kommuner och regioner på en rad olika sätt, med varierande framgång. Rapporten illustrerade även de betydande svårigheter som rättsväsendet möter när de utreder brotten.

I rapporten konstaterades att ett utmärkande drag för de områden som hade studerats var att företag och föreningar verkar på en särskilt skyddsvärd marknad. Därför finns vissa spärrar för privata aktörer att etablera sig på marknaden. Det handlar om lämplighetsprövningar som görs av myndigheter vid tillståndsgivning och av kommuner respektive regioner inför avtalsskrivning. Dessa spärrar fångar dock inte upp alla oseriösa aktörer. Det krävs inte heller tillstånd inom alla välfärdsområden. Felaktigheter kan dessutom uppkomma först efter att aktören har etablerat sig på marknaden. Särskilt svårt är det att utestänga företag som använder trovärdiga målvakter och bulvaner eller som satt i system att byta ut styrelsen. Vad gäller föreningsbidrag kan kommuner och regioner ställa upp villkor och krav på de föreningar som vill kvalificera sig för medel. Kommuner och regioner kan också förebygga felaktigheter genom att ställa krav på leverantörer och underleverantörer i sina avtal.

Felaktigheter upptäcks av kommuner och regioner på en rad olika sätt. Det vanligaste är via tips och klagomål. Ett mer systematiskt uppföljningsarbete kan resultera i en ökad förmåga att upptäcka felaktigheter. Uppföljningsarbetet försvåras dock av att information, utredningskapacitet och ansvar ofta är fördelat över organisationsgränser inom kommunerna och regionerna, på exempelvis handläggning, ekonomi och juridik.

De allra flesta fall av upptäckta felaktigheter hanteras av kommunen respektive regionen genom dialog med företaget eller föreningen i syfte att tydliggöra regelverk och förändra beteendet. Vissa kom-

muner och regioner använder sig också av andra åtgärder, såsom viten eller att säga upp avtal. I undantagsfall görs en anmälan till rättsväsendet, tillsynsmyndigheter eller Skatteverket.

Det är vanligt att en polisanmälan läggs ner. För rättsväsendet är det svårt att bevisa den brottsliga gärningen i relation till verksamheter och avtal som i många fall är komplexa, och att bevisa vem eller vilka som är gärningspersoner. Det kan vara svårt att avgöra om det är kommunen eller regionen som inte skrivit tillräckligt specifika avtal och misslyckats med uppföljningen eller om utföraren överutnyttjar systemen. En annan svårighet är att avgöra om ansvaret ska tillskrivas en individ, alternativt företaget eller föreningen som juridisk person. Det är inte heller alltid givet vem som ska ses som företrädare för företaget eller föreningen. En särskild svårighet finns vid föreningar, där företrädarna kan ha bytts ut över tid och uppgifter kring detta ofta saknas i myndighetsregister.

I rapporten föreslog Brå en rad åtgärder för att komma åt välfärdsbrotten i kommuner och regioner, bland annat att förhindra oseriösa aktörers tillträde på marknaden. Enligt Brå behöver också incitamenten för kommuner och regioner att agera öka och kommuners och regioners arbete med uppföljning behöver förbättras. Undersökningen visade att det behövs ett tydligare rättsligt stöd för att behandla personuppgifter i kontrollsyfte. Kommuner, regioner och tillsynsmyndigheter bör, enligt Brå, få ta del av mer information från andra myndigheter och det finns mycket att vinna på att samordna kommuners och regioners information för att identifiera oseriösa aktörer. Det bör därför enligt Brå utredas vilka förutsättningar som finns för att skapa nationella register över till exempel avtal, tillstånd och sökta bidrag. Brå bedömer vidare att arbetet med sanktioner och åtgärder mot felaktigheter behöver utvecklas.

Brå delade den bedömning som gjordes i Ds 2020:28 att det av effektivitetsskäl behövs en lag som innefattar företags brott mot välfärdssystemen. Brå instämde också i att det behövs en lag om undermålsbeskydd rörande företags välfärdsbrott motsvarande den som finns gällande bidragsbrott. Slutligen bedömde Brå att rättsväsendet i vissa fall borde prioritera brott gällande välfärdsbranscher, för att förhindra strategiska personers närvaro på marknaden.

En utredning har tillsatts med uppdrag att se över det straffrättsliga skyddet för statliga stöd till företag (se avsnitt 4.3.9).

## 4.3 Pågående utredningar och myndighetsuppdrag

### 4.3.1 En parlamentarisk trygghetsberedning

I mars 2020 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning som, biträdd av sakkunniga och experter, ska bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet (dir. 2020:32). Kommittén ska bland annat

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren,
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området,
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd för brottsutsatta, och
- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott.

Genom tilläggsdirektiv i augusti 2021 ändrades uppdraget på så sätt att kommitténs uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna även skulle omfatta övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter (dir. 2021:62).

Bakgrunden till uppdraget är det reformprogram mot gängkriminalitet och annan grov brottslighet som regeringen presenterade i september 2019. Bland de 34 åtgärder som på olika sätt riktas mot dessa problem ingår inrättandet av en trygghetsberedning.

Det har tidigare genomförts stora satsningar på rättsväsendet, men även på det brottsförebyggande arbete som ligger utanför rättskedjan. Enligt direktiven för Trygghetsberedningens arbete finns det dock behov av ytterligare insatser de närmaste åren för att minska brottsligheten och öka människors trygghet. För att åstadkomma detta behöver de kriminalpolitiska insatserna bli bredare och omfatta fler samhällssektorer än rättsväsendet.

Brottsligheten kan inte enbart hanteras genom att rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott ökar. Brott måste också förebyggas. Det finns skäl att utveckla det så kallade situationella brottsförebyggande arbetet som riktas mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet. Det kan handla om att genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt öka risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet. Brottsförebyggande arbete behöver även inkludera aktörer utanför rättsväsendet, både offentliga och privata, som kan bidra till att förhindra att det begås brott. För en del av dessa är det brottsförebyggande arbetet en integrerad del av kärnverksamheten. Andra aktörer bedriver verksamhet med andra huvudsyften men bidrar ändå aktivt i det brottsförebyggande arbetet. Det är av stor betydelse att det finns en medvetenhet och kunskap hos alla berörda samhällsaktörer om hur brott kan förebyggas. Kommittén ska därför bedöma vilka samhällsaktörer utanför rättsväsendet som har förutsättningar att bidra till att öka samhällets förmåga att förebygga brott.

En första delredovisning lämnades i oktober 2021. I delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85, identifierade kommittén ekonomisk och organiserad brottslighet där en eller flera delar av välfärdssystemen utnyttjas på felaktiga grunder som en kriminalpolitisk utmaning. Dessa brott kan enligt kommittén se mycket olika ut, från att en person på felaktiga grunder får bidrag från en myndighet till att organiserade och systematiska bedrägerier genomförs med hjälp av företag under flera års tid. Då dessa brott i huvudsak upptäcks genom myndigheternas kontrollarbete krävs det en samordning och ett informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att effektivt kontrollera utbetalningar från välfärdssystemen. Berörda myndigheter behöver också ha rutiner och system som försvårar att brotten begås.

Ytterligare delredovisningar ska lämnas senast den 31 oktober 2022 och därefter senast vid samma datum 2023. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2024.

### 4.3.2 Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar

I november 2020 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen (dir. 2020:114). Syftet med översynen är att modernisera, renodla och förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt, framför allt för föräldrar. Det handlar också om att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar och att stärka möjligheterna till kontroll. Översynen ska också ha som mål att bidra till ett mer jämställt uttag av förmånen.

Utredaren ska bland annat

- identifiera för vilka syften och situationer samt för barn i vilka åldrar som den tillfälliga föräldrapenningen bör kunna användas av försäkrade föräldrar,
- kartlägga och analysera vilka utmaningar som dagens arbetsliv innebär för föräldrars och vårdnadshavares möjligheter att använda tillfällig föräldrapenning samt vid behov lämna förslag på hur förmånen och handläggningen av den kan utformas för att möta dessa utmaningar, och
- undersöka och föreslå hur regelverket om tillfällig föräldrapenning och Försäkringskassans hantering av förmånen kan förändras i syfte att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar.

Utredningen, som har antagit namnet VAB-utredningen, lämnade i maj 2021 sitt delbetänkande *VAB för vårdåtgärder i skolan*, SOU 2021:41. I betänkandet föreslås att det ska införas en ny ersättningsgrund som innebär att en förälder till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning i vissa fall ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i förskola, skola, fritidshem och andra pedagogiska verksamheter. Med denna ersättningsgrund ska det även följa en rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för en förälder som medverkar i en introduktion om barnets hjälpbehov.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Uppdraget ska enligt direktiven slutredovisas senast den 31 maj 2022. Vi har inte haft möjlighet att ta del av utredningens slutbetänkande vid tidpunkten för färdigställandet av detta betänkande.



### 4.3.3 Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

För att stärka regeringens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet ska Finansdepartementet utvärdera möjligheten till stärkt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. En utredare ska biträda Finansdepartementet i det arbetet (Fi 2021:B). Utredaren ska undersöka om de existerande möjligheterna till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt och om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte.

Uppdraget innebär bland annat att:

- sammanställa de förslag som tidigare lämnats av myndigheter och utredningar gällande behovet av informationsutbyte samt kartlägga vilka uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera berörda myndigheters behov av informationsutbyte för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet,
- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan utökas och effektiviseras inom ramen för det befintliga regelverket, och
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende till exempel sekretess eller behandling av personuppgifter, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar.

I januari 2022 lämnade utredningen delrapporten *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*. I rapporten redovisas de delar av uppdraget som utgör en sammanställning, kartläggning och översyn.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

#### 4.3.4 Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

En särskild utredare fick i september 2021 i uppdrag att föreslå hur en skyldighet kan utformas med innebörden att asylsökande, ensamkommande barn exkluderade, under den allra första tiden i Sverige ska bo i ett så kallat mottagningscenter, ett boende som anordnas av Migrationsverket (dir. 2021:71). Utredaren ska också utreda vissa frågor i syfte att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och säkerställa en korrekt användning av offentliga medel. Utredaren ska ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen (1994:37) om mottagande av asylsökande m.fl. Det ska också tydliggöras hur biståndet kan samordnas med insatser enligt andra regelverk. Utredaren ska vidare föreslå hur informationsöverföring mellan myndigheterna kan förbättras i fråga om till exempel vilka insatser eller vilket bistånd som en utlänning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har beviljats, i syfte att bland annat tillförsäkra korrekta utbetalningar. I uppdraget ingår också att analysera vilka regeländringar som behövs för att Migrationsverket ska kunna återkräva felaktigt utbetalt bistånd samt ändra eller återkalla gynnande biståndsbeslut vid ändrade förhållanden.

Uppdraget att införa en skyldighet för asylsökande att bo på mottagningscenter under den första tiden i Sverige ska redovisas i ett delbetänkande.<sup>17</sup> Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 februari 2023.

#### 4.3.5 En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet

En kommitté i form av en delegation fick i september 2021 i uppdrag att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan (dir. 2021:74). Delegationen ska förstärka kunskapen om arbetslivskriminalitet i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter. Delegationen ska bedriva sitt arbete i tillägg till befintliga insatser och åtgärder som regeringen vidtagit för att motverka arbetslivskriminalitet.

---

<sup>17</sup> Uppdraget ska enligt direktiven delredovisas senast den 30 maj 2022. Vi har inte haft möjlighet att ta del av utredningens delbetänkande vid tidpunkten för färdigställandet av detta betänkande.

I uppdraget att verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet ingår att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. Vid behov ska delegationen föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning. Det ingår också att ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer. I den del av uppdraget som avser att förstärka kunskapen om arbetslivskriminalitet ska delegationen utarbeta en definition av och uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet i Sverige. Det ingår också att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling. Delegationen ska också undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser i andra länder när det gäller arbetslivskriminalitet. I uppdraget ingår även att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet. Vid behov ska delegationen föreslå åtgärder för att förbättra samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.

Uppdraget ska redovisas löpande och i vissa delfrågor vid bestämda tidpunkter under arbetets gång, för att sedan slutredovisas senast den 28 februari 2025. I en promemoria<sup>18</sup> som presenterades i mars 2022 har delegationen lämnat ett förslag till en definition av arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal, och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas eller att konkurrensen snedvrids, utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär.

#### 4.3.6 Bolaget som brottsverktyg

En särskild utredare fick i december 2021 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 (dir. 2021:115).

I direktiven anförs att på senare tid har förekomsten av brott inom och mot företag i allt högre grad kommit att framstå som ett allvarligt problem. Sådan brottslighet medför negativa effekter både för

---

<sup>18</sup> Delegationen mot arbetslivskriminalitet, 2022, *En definition av arbetslivskriminalitet*, s. 7.

näringslivet och för övriga samhället. Förekomsten av brott med koppling till företag medför att många seriösa företagare tvingas verka på en marknad där konkurrensen snedvrids. Dessutom går samhället miste om skatteintäkter. Ett fungerande skattesystem där var och en gör rätt för sig är en förutsättning för välfärden. Att motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande, och därmed verka för att företag drivs på lika villkor, har därför hög prioritet.

Vidare anges att kriminella allt oftare använder sig av företag som verktyg för att undanhålla skatter och avgifter eller tillskansa sig ersättningar, bidrag och förmåner på felaktiga grunder. Som exempel på användningen av företag som brottsverktyg nämns att företag plundras på tillgångar genom så kallade bolagskapningar och målvakter och att falska identiteter och bulvaner används vid penningtvätt. Flera tidigare utredningar har lyft fram att felaktiga registreringar hos Bolagsverket skapar möjligheter för oseriösa aktörer att genom bolag driva verksamhet som tar emot utbetalningar från välfärdssystemen. Möjligheten som numera finns för små aktiebolag att välja bort revisor har i olika sammanhang framhållits som något som kan ha underlättat ekonomisk brottslighet.

Mot denna bakgrund ska utredningen överväga olika åtgärder i syfte att försvåra användningen av bolag som verktyg för att begå brott och andra oegentligheter. I uppdraget ingår därför bland annat att

- redovisa de för- och nackdelar som finns med nuvarande undantag från revisionsplikten för små aktiebolag respektive en återinförd revisionsplikt för sådana bolag,
- utreda om Bolagsverkets kontrollerande roll bör utökas i ett brottsförebyggande syfte,
- överväga hur en skyldighet att ge in digitala årsredovisningar bör utformas och om tidsfristen för att ge in årsredovisningar bör kortas, och
- bedöma om det bör införas en särskild straffbestämmelse om bolagskapning.

Utredningen har också ett uppdrag att se över reglerna om tvångslikvidation vid kapitalbrist.

Uppdraget ska, i den del som avser årsredovisningar i elektroniskt format, redovisas i form av en promemoria senast den 22 december 2022. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 22 juni 2023.

#### **4.3.7 Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar**

Regeringen gav i januari 2022 i uppdrag till Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att studera omfattningen av och de bakomliggande orsakerna till felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.<sup>19</sup> Vilka ersättningar som ska studeras anges i en särskild bilaga till regeringsbeslutet.

Myndigheterna ska sammanställa och rapportera arbetet till ESV allt eftersom det har utförts. ESV ska därefter göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och rapportera detta till regeringen senast den 1 mars 2023.

För att få en helhetsbild av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar krävs en kontinuerlig och samlad uppföljning av vad som görs och att omfattningen av felaktiga utbetalningar följs över tid. Kartläggningen kommer därför att genomföras återkommande vart tredje år.

#### **4.3.8 Inrättande av Utbetalningsmyndigheten**

En särskild utredare fick i mars 2022 i uppdrag att lämna förslag och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten (dir. 2022:8). Förslag om att inrätta en ny myndighet har tagits fram av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen och redovisats i SOU 2020:35 (se avsnitt 4.2.13).

Utbetalningsmyndighetens uppgift ska enligt direktiven vara att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även genomföra utbetalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen, samt ut-

---

<sup>19</sup> Regeringsbeslut 2022-01-13, *Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar*, Fi2021/03247, Fi2022/00107.

betalningar från skattekontot hos Skatteverket, genom ett system med transaktionskonton.

Utbetalningsmyndigheten ska, när den inrättats, genomföra systemövergripande dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Myndigheten ska genom inledande och fördjupad granskning av urvalsträffar hantera, sortera och analysera misstänkta felaktigheter som har valts ut i myndighetens verksamhet med hjälp av dataanalyser och särskilda urval. Systemet med transaktionskonto ska omfatta utbetalningar från välfärdssystemen som beslutats av Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, samt utbetalningar från skattekontot hos Skatteverket.

Utredaren ska föreslå hur en förordning med instruktion för Utbetalningsmyndigheten och myndighetens regleringsbrev bör utformas. Det ska även lämnas förslag på anslag och budget. Utredaren ska inte föreslå förändringar i andra verksamheter än de som rör verkställandet av utbetalningar från de välfärdssystem som kommer att vara anslutna till myndighetens transaktionskonto.

Vidare ska utredaren föreslå hur Utbetalningsmyndighetens organisation, arbetsordning och verksamhetsplan ska utformas, bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet, föreslå hur registret för hanteringen av transaktionskonto bör byggas upp och föreslå hur myndighetens serviceskyldighet gentemot betalningsmottagarna kan säkerställas. Utredaren ska genomföra analyser och i vissa fall föreslå åtgärder som tar sikte på säkerhetsskydd, it-drift, personuppgiftsbehandling och dataskydd. Det finns även en del i uppdraget som tar sikte på det informationsutbyte och den samverkan som föranleds av att Utbetalningsmyndigheten inrättas.

Utbetalningsmyndigheten, som ska vara lokaliserad i Södertälje, ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2024. Utredaren ska därför bemanna myndigheten och vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet vid denna tidpunkt. Utredaren ska senast den 1 mars 2023 redovisa budgetunderlag och verksamhetsplan för Utbetalningsmyndigheten för åren 2024–2026. Då ska även lämnas förslag till instruktion och regleringsbrev för Utbetalningsmyndigheten samt eventuella andra nödvändiga författningsförslag. Senast den 31 mars 2023 ska utredaren lämna förslag till en tidsplan för införandet av systemet med transaktionskonto. Uppdraget, som ges med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar, ska slutredovisas senast den 31 december 2023.

### 4.3.9 Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag

En särskild utredare fick i mars 2022 i uppdrag att undersöka hur ett särskilt straffrättsligt skydd, motsvarande det som finns i bidragsbrottslagen för ekonomiska förmåner och stöd till enskilda personer, kan införas även för statliga stöd till företag och andra juridiska personer (dir. 2022:25). Utredaren ska samtidigt överväga om lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen bör utvidgas. Syftet med utredningen är att stärka skyddet för de statliga stödsystemen genom effektiva och ändamålsenliga bestämmelser för att motverka och lagföra brott riktade mot dessa system.

Utredaren ska bland annat

- kartlägga och analysera statliga stöd till företag och andra juridiska personer, identifiera vilka stöd som har behov av ett särskilt straffrättsligt skydd i förhållande till vad som gäller i dag samt föreslå hur ett sådant straffrättsligt skydd bör utformas, och
- utreda om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utökas, och till exempel omfatta felaktiga utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, och i så fall föreslå hur en sådan underrättelseskyldighet bör utformas på ett sätt som säkerställer skyddet för den personliga integriteten.

I direktiven anförts att de skattefinansierade stödsystemen förutsätter att det finns en betalningsvilja eller acceptans hos befolkningen för samhällets åtaganden. Felaktiga utbetalningar och brottslighet riktad mot stödsystemen undergräver förtroendet för systemen och riskerar att urholka denna betalningsvilja. Missbruk av statliga stöd kan dessutom drabba seriösa företag, till exempel i form av snedvriden konkurrens och betungande regelverk. Därför är frågan om att motverka missbruk av stödsystemen central för ett långsiktigt hållbart välfärdssamhälle.

Varje år betalas stora belopp i statliga stöd ut till företag och andra juridiska personer, men det finns inte någon speciallagstiftning, motsvarande bidragsbrottslagen, som tar sikte på den brottslighet som riktas mot dessa stöd. Det innebär att bedömningen av om ett visst förfarande är brottsligt eller inte som huvudregel får göras utifrån

brottsbalkens bestämmelser om exempelvis bedrägeri. För att säkerställa att det finns ett effektivt och ändamålsenligt straffrättsligt skydd för de statliga stöden, samt att beslutande och utbetalande myndigheter och övriga relevanta aktörer kan underrätta varandra om misstänkta felaktigheter, behöver både de straffrättsliga bestämmelserna och underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar ses över.

Utredningen, som delvis bygger på ett tillkännagivande från riksdagen, ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2024.



## 5 Uppklaringen av anmälda bidragsbrott

### 5.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska vi kartlägga och analysera hur uppkvaringen av anmälda bidragsbrott ser ut inom de ekonomiska förmåner och stöd som administreras av de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Dessa myndigheter är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, och Arbetsförmedlingen. Därutöver är kommuner och arbetslöshetskassor skyldiga att anmäla misstänkta bidragsbrott.

Det finns en rad processuella steg som ett misstänkt bidragsbrott ska passera från det att polisanmälan görs till dess att brottet klaras upp genom en lagakraftvunnen dom (eller motsvarande). I detta kapitel redogör vi för hur uppkvaringen ser ut när det gäller anmälda bidragsbrott. Vi utgår då främst från sådan statistik som finns när det gäller anmälda och handlagda bidragsbrott och om lagföringar av sådana brott. I viss mån jämför vi även med annan närliggande brottslighet. Vi redovisar också statistikuppgifter från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket för att få en bild över hur hanteringen av bidragsbrott ser ut i ett senare led i rättskedjan, efter att Polismyndigheten – dit bidragsbrotten i dag anmäls – lämnat ifrån sig ärendena. Som en bakgrund, och för att bättre förstå statistiken, inleder vi kapitlet med en beskrivning av hur processen ser ut från anmälan till uppkvaring av ett bidragsbrott.

## 5.2 Från anmälan till uppkläring

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska enligt 6 § bidragsbrottslagen göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att ett bidragsbrott har begåtts. Tidigare var det även möjligt att anmäla misstänkta bidragsbrott till Åklagarmyndigheten men den möjligheten togs bort 2020 (se avsnitt 4.2.11).

I kapitel 3 har vi översiktligt beskrivit hur en förundersökning går till efter polisanmälan. Så snart det på grund av anmälan, eller av annat skäl, finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken förundersökning inledas. Förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Beslut att inleda en förundersökning ska enligt 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagare. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska åklagare ta över ledningen av förundersökningen, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska också i annat fall överta ledningen av förundersökningen när det är motiverat av särskilda skäl.

Brott enligt 2 och 4 §§ bidragsbrottslagen anses som regel vara av enkel beskaffenhet. Förundersökning om bidragsbrott av normalgraden och ringa brott liksom vårdslöst bidragsbrott leds i normalfallet av Polismyndigheten.<sup>1</sup> Förundersökning om grovt bidragsbrott enligt 3 § bidragsbrottslagen leds följaktligen som utgångspunkt av åklagare vid Åklagarmyndigheten.

Som nämnts i avsnitt 3.7.3 har Åklagarmyndigheten tagit fram rekommendationer för när ett brott ska anses vara ringa, av normalgraden eller grovt. Ett bidragsbrott kan anses som ringa om beloppet understiger 2 000 kronor. Ett bidragsbrott kan anses som grovt när beloppet överstiger fem prisbasbelopp, eller när falsk/osann handling använts och beloppet överstiger ungefär ett halvt prisbasbelopp. Om beloppet ligger i intervallet 2 000 kronor till fem prisbasbelopp bör alltså brottet normalt kunna bedömas som bidragsbrott av normalgraden. Vårdslöst bidragsbrott bör, enligt samma rekommenda-

---

<sup>1</sup> Åklagarmyndigheten, *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*, ÅFS 2005:9, senast ändrad genom ÅFS 2019:2.

tioner, i normalfallet anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffansvar om beloppet understiger 6 000 kronor.<sup>2</sup>

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket tredje meningen rättegångsbalken läggas ner om det inte längre finns anledning att fullfölja den. Det kan handla om att misstanke inte kvarstår eller att utredningsmöjligheterna har tömts ut. Om det visar sig att den påstådda gärningen inte är brottslig eller att gärningsmannen var under 15 år vid brottet eller har avlidit, ska förundersökningen inte heller fullföljas.<sup>3</sup> Som nämnts i avsnitt 3.6.1 får en förundersökning också läggas ner under vissa förutsättningar som anges i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken (förundersökningsbegränsning). Enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer bör frågan om förundersökningsbegränsning övervägas särskilt om beloppet understiger 300 kronor.<sup>4</sup>

Väcker åklagaren åtal görs det vid allmän domstol. Domstolen avslutar normalt handläggningen genom att meddela dom i målet. Domen får laga kraft när den inte längre får överklagas. Domstol kan också komma att skriva av målet från fortsatt handläggning, till exempel om åklagaren återkallar talan. Handläggning av ett bidragsbrott kan också avslutas om brottet preskriberas enligt 7 § bidragsbrottslagen och 35 kap. 1 § brottsbalken. I stället för att väcka åtal kan åklagare – under de förutsättningar som anges i 48 kap. rättegångsbalken – utfärda strafföreläggande för den misstänkte att godkänna. Åklagare får även enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken i vissa fall besluta att underlåta att väcka åtal. Åtalsunderlåtelse kan exempelvis komma i fråga om den misstänkte har begått ett annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs påföljd med anledning av bidragsbrottet.

---

<sup>2</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 7.

<sup>3</sup> Lindberg, Gunnel, i Karnov, *kommentaren till 23 kap. 4 § rättegångsbalken*.

<sup>4</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 7.

## 5.3 Utvecklingen av anmälningar om några andra brott<sup>5</sup>

### 5.3.1 Bedrägeri enligt brottsbalken

Innan bidragsbrottslagen infördes var brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri (se avsnitt 3.3) tillämpliga på vissa former av brott mot utbetalningar från välfärdssystemen. Det är därför intressant att se hur utvecklingen har sett ut när det gäller anmälningar av sådana brott. Den offentliga statistiken från Brottsförebyggande rådet, Brå, över anmälda brott som redovisas i detta kapitel omfattar alla händelser som anmälts och registrerats som brott. De anmälda brotten kan därför inkludera även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott.<sup>6</sup>

Under 2021 anmäldes knappt 196 000 bedrägeribrott (och annan oredlighet enligt 9 kap. brottsbalken). Det var en minskning med totalt 22 402 brott, eller 10 procent, jämfört med året före. Det som minskade var framför allt anmälningar om kortbedrägerier<sup>7</sup>, med 32 procent, och identitetsbedrägerier<sup>8</sup>, med 22 procent. Däremot ökade de anmälda annonsbedrägerierna<sup>9</sup>, med 51 procent, och bedrägerier genom social manipulation<sup>10</sup>, med 34 procent.

Under 2020 anmäldes omkring 218 000 bedrägeribrott (och annan oredlighet enligt 9 kap. brottsbalken), vilket var en minskning med 26 400 brott, eller 11 procent, jämfört med 2019. Den brottstyp inom bedrägeribrotten som minskade mest var kortbedrägeri, som minskade med 25 procent. Den brottstyp som ökade mest var bedrägeri genom social manipulation, som ökade med 23 procent. Fram till 2018

<sup>5</sup> Statistiken är hämtad från Brås kriminalstatistik, databasen över anmälda brott och presenteras här efter egen bearbetning. Siffrorna är avrundade för att underlätta läsningen.

<sup>6</sup> [www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/anmalda-brott.html](http://www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/anmalda-brott.html). Hämtat 2022-05-24.

<sup>7</sup> Gärningspersonen använder sig av någon annans fysiska bankkort, betalkort eller kreditkort för att olovligen genomföra köp av en vara eller tjänst, alternativt göra uttag av kontanter. Ett kortbedrägeri kan även ske genom att gärningspersonen har kommit över kortuppgifterna, exempelvis genom skimming eller genom att fotografera kortets fram och baksida.

<sup>8</sup> Kallas även kreditbedrägeri. Gärningspersonen köper olovligen en vara eller tjänst eller tar ett lån eller liknande, med någon annans identitet (exempelvis namn eller personuppgifter). Även bolag kan användas som låntagare för att sedan försättas i konkurs.

<sup>9</sup> Gärningspersonen vilseleder en intresserad köpare genom att via en annons erbjuda en vara eller tjänst till försäljning eller uthyrning. Efter att betalning ägt rum har leveransen uteblivit helt eller så har en falsk/felaktig vara levererats. Ett annonsbedrägeri kan även ske genom att gärningspersonen agerar som en intresserad köpare till det som erbjuds via annons, i syfte att komma över pengar från säljaren eller det som erbjuds via annonsen utan att säljaren får betalt.

<sup>10</sup> Så kallad social engineering. Gärningspersonen tar kontakt med en person och förmår honom eller henne att begå eller låta bli att begå en handling genom att utnyttja en förtroenderelation, i syfte att ge gärningspersonen ekonomisk vinning.

har de anmälda bedrägeribrottens utveckling varit stadigt uppåtående. År 2015 anmäldes nästan 186 000 bedrägeribrott och året därpå låg det på drygt 205 000 brott. Under 2017 ökade inte de anmälda bedrägerier särskilt mycket, bara med knappt 3 600 brott. Därefter ökade anmälda bedrägeribrott kraftigt, med nära 25 procent till drygt 260 000 brott 2018. Efter 2018 har alltså anmälningarna av bedrägerier minskat tre år i rad.

Figur 5.1 nedan visar hur utvecklingen har sett ut när det gäller anmälda bedrägerier under 2015–2020.

### 5.3.2 Vissa ekonomiska brott

För att nämna något om hur utvecklingen har sett ut när det gäller anmälningar om ekonomiska brott kan skattebrott och bokföringsbrott tas som exempel. Under 2021 anmäldes totalt 9 900 brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och för 2020 låg den siffran på omkring 9 700. Antalet anmälda bokföringsbrott uppgick 2021 till knappt 13 800 och under 2020 till drygt 17 600.

Skattebrodden har haft en nedåtgående trend sedan 2011, med endast en svag ökning 2016. Under 2015 anmäldes 14 500 skattebrott, vilket kan jämföras med nästan 18 000 anmälda skattebrott 2011. År 2016 anmäldes drygt 15 800 skattebrott, vilket var mer än 6 000 fler än 2020. Från 2016 till 2020 minskade de anmälda skattebrodden mycket. Den största nedgången var mellan 2018 och 2019. Under 2021 ökade alltså antalet anmälda skattebrott något igen.

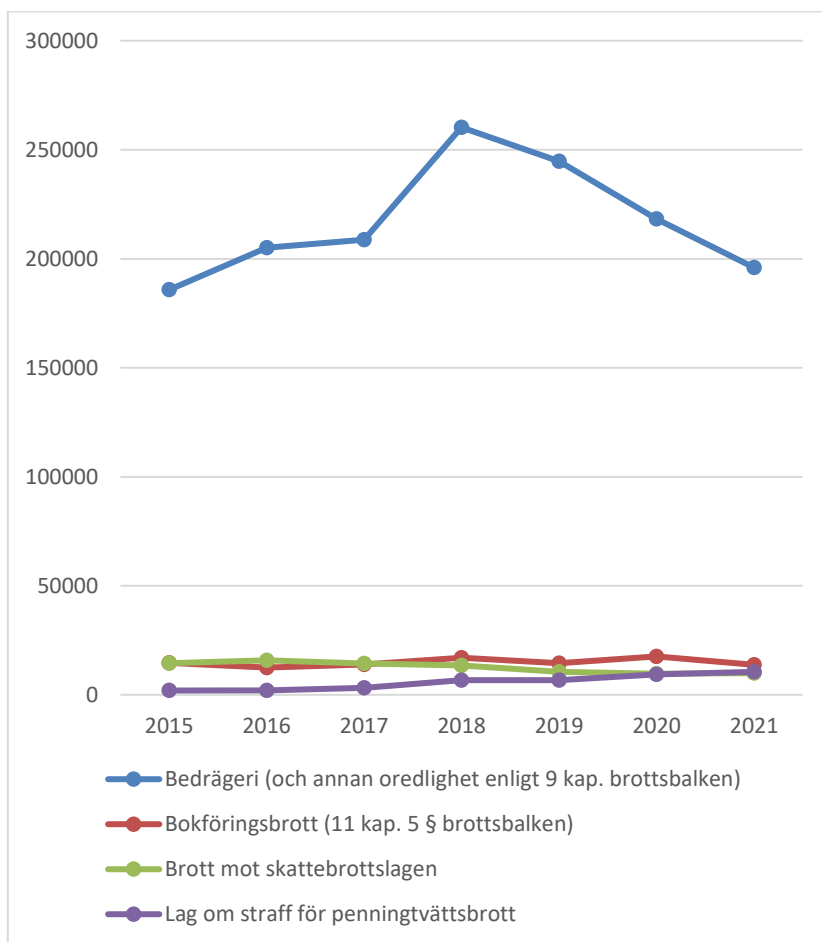
För bokföringsbrott har trenden i stället varit uppåtående med en ökning på cirka 5 000 anmälningar från 2011 till 2020 eller knappt 3 000 från 2015 till 2020. Under 2021 vände det emellertid nedåt igen med en minskning på nästan 4 000 anmälda brott. Antalet anmälda bokföringsbrott har dock varierat ganska mycket från år till år.

Ett annat exempel på ekonomisk brottslighet är brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Anmälningar om sådana brott har ökat stadigt sedan den lagen infördes i juli 2014. Under 2015 och 2016 anmäldes knappt 2 000 sådana brott. År 2017 hade anmälningar ökat till drygt 3 100. För åren 2018 och 2019 hade anmälningarna om brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott mer än fördubblats, till knappt 6 800 anmälda brott respektive år.

Under 2020 och 2021 ökade antalet anmälda brott ytterligare, till drygt 9 300 respektive drygt 10 500.

I figur 5.1 finns en illustration över hur utvecklingen har sett ut när det gäller anmälningar av de ekonomiska brott som nu nämnts. Som en jämförelse finns även anmälda bedrägerier – som behandlades i föregående avsnitt – med i illustrationen. Vi har begränsat jämförelsen till åren 2015–2021.

**Figur 5.1** Antalet anmälda bedrägerier och några ekonomiska brott 2015–2020



*Källa:* Brå, kriminalstatistik, statistikdatabas över anmälda brott.

## 5.4 Anmälda bidragsbrott<sup>11</sup>

### 5.4.1 Totala antalet anmälda bidragsbrott

Brott mot bidragsbrottslagen är enligt Brå en brottstyp där det, i likhet med bedrägerier, inte är ovanligt att det förekommer enskilda stora ärenden med många brott. Dessa kan ha stor påverkan på statistiken och kan helt eller delvis förklara förändringar jämfört med motsvarande period året före.<sup>12</sup>

Enligt statistik från Brå anmäldes 21 625 bidragsbrott under 2021. Det var en minskning med nästan 5 400 anmälda brott, eller knappt 20 procent, jämfört med 2020. Under 2020 anmäldes det enligt statistiken 27 023 bidragsbrott. Det var en ökning med 6 300 anmälda brott, eller 30 procent, jämfört med 2019 då 20 723 bidragsbrott anmäldes. Under 2018 anmäldes det 15 124 bidragsbrott, 2017 anmäldes det 13 342 och 2016 något fler, 14 038. Under 2015 uppgick antalet anmälda bidragsbrott till 10 341.

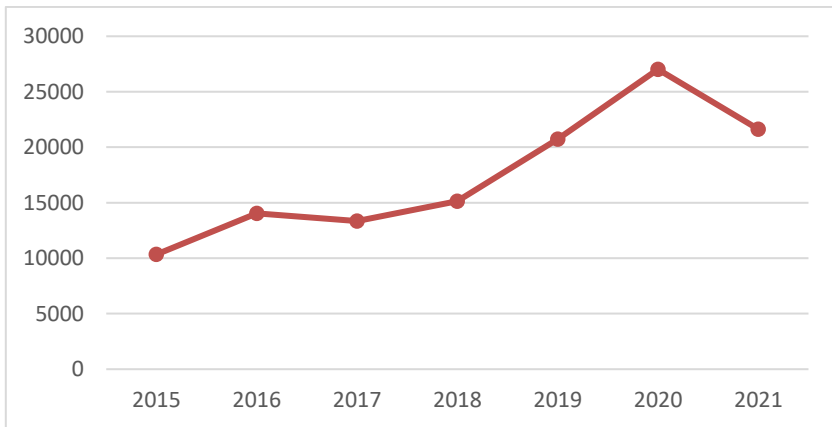
Mellan åren 2008 och 2014 anmäldes årligen omkring 9 000 bidragsbrott, med ett något högre antal 2013 (10 443 brott) och lägre antal 2012 (8 421) och 2014 (8 684 brott). Jämfört med 2011, då det anmäldes 9 559 bidragsbrott, ökade de anmälda bidragsbrotten med totalt 183 procent till 2020 då antalet anmälda bidragsbrott var som högst. År 2008, som var det första hela året som bidragsbrottslagen gällde, anmäldes det 9 281 bidragsbrott. Under perioden 2008–2021 har de anmälda bidragsbrotten ökat med 133 procent.

Figur 5.2 visar hur utvecklingen har sett ut när det gäller antalet anmälda bidragsbrott under åren 2015–2021.

---

<sup>11</sup> Avsnittet bygger på uppgifter från Brås statistikdatabas över anmälda brott. Jämförelser mellan år, målsäganden, regioner och liknande står vi själva för.

<sup>12</sup> [www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/bedragier-och-ekobrott.html](http://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/bedragier-och-ekobrott.html). Hämtat 2022-05-24.

**Figur 5.2** Antalet anmälda bidragsbrott 2015–2021

Källa: Brå, kriminalstatistik, statistikdatabas över anmälda brott.

#### 5.4.2 Anmälningar utifrån målsägande

När det gäller fördelningen av anmälda bidragsbrott utifrån målsäganden, det vill säga mot vem brottet riktats, står Försäkringskassan för den största delen. Under 2021 anmäldes 14 737 bidragsbrott mot Försäkringskassan. Det motsvarade omkring 68 procent av alla anmälda bidragsbrott det året, vilket var en något lägre andel än året före. Även antalet anmälda bidragsbrott mot Försäkringskassan var lägre under 2021 än under 2020.

Näst flest anmälda bidragsbrott 2021 avsåg bidragsbrott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen med 3 811 anmälda brott, eller strax under 18 procent av det totala antalet anmälda bidragsbrott. Det var en högre andel, men också ett ökat antal, anmälda bidragsbrott jämfört med 2020. Därefter kom bidragsbrott mot kommunerna som utgjordes av 2 131 anmälda brott eller knappt 10 procent av alla anmälda bidragsbrott under 2021. Även det var lite högre än året före, såväl sett till antalet anmälda brott som till andelen av alla anmälda bidragsbrott. Slutligen anmäldes under 2021 sammanlagt 946 bidragsbrott mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket<sup>13</sup>, vilket motsvarade drygt 4 procent av alla anmälda bidragsbrott det året. Det var en minskning såväl av antalet anmälda brott mot dessa myndigheter som av andelen totalt sett.

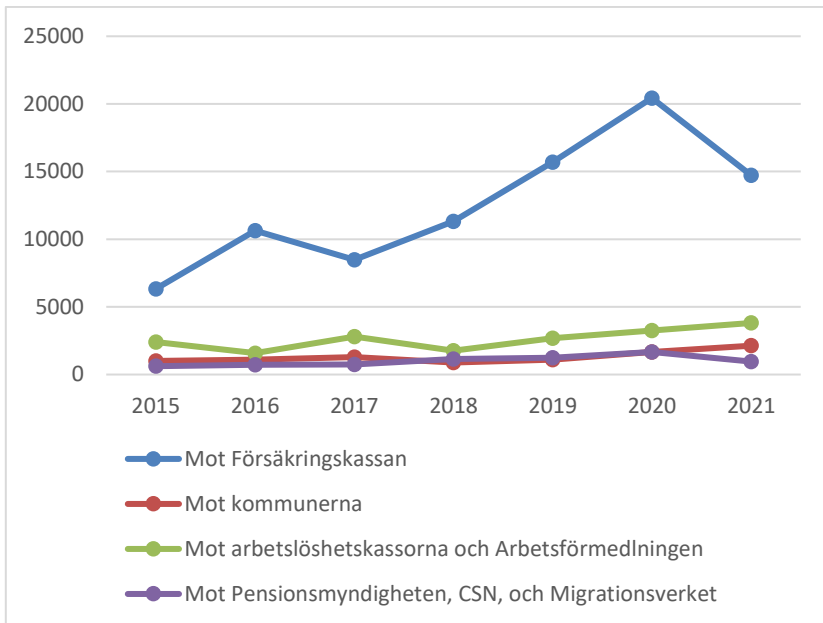
<sup>13</sup> I Brås statistik redovisas dessa myndigheter samlat.



Av de anmälda bidragsbrotten 2020 avsåg omkring 76 procent, eller 20 437, brott mot Försäkringskassan och 12 procent, eller 3 257, brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Andelen brott mot kommunerna var 6 procent, eller 1 662 anmälda brott. Det sammanlagda antalet anmälda bidragsbrott mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket uppgick 2020 till 1 667, vilket även det motsvarade ungefär 6 procent av det totala antalet anmälda bidragsbrott.

Sett längre tillbaka i tiden har anmälningar om brott mot Försäkringskassan också stått för den dominerande andelen av alla anmälda bidragsbrott. För åren 2016, 2018 och 2019 var ungefär 75 procent av de anmälda bidragsbrotten brott mot Försäkringskassan. Under 2015 och 2017 var andel brott mot Försäkringskassan något lägre, drygt 60 procent.

Figur 5.3 visar hur utvecklingen har sett ut när det gäller anmälda bidragsbrott fördelat på de olika målsägandena eller kategorier av målsägande. Översikten är begränsad till åren 2015–2021. Fram till och med 2020 ökade antalet anmälda bidragsbrott beträffande alla kategorier av målsäganden. Därefter har antalet anmälda brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen respektive mot kommunerna fortsatt att öka. Anmälda bidragsbrott mot Försäkringskassan respektive mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket sjönk i stället under 2021. Antalet anmälda bidragsbrott mot Försäkringskassan är nu nere ungefär i nivå med 2019 års siffra medan antalet anmälda brott mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket har sjunkit ytterligare.

**Figur 5.3** Antalet anmälda bidragsbrott utifrån målsägande, 2015–2021

Källa: Brå, kriminalstatistik, statistikdatabas över anmälda brott.

### 5.4.3 Anmälningar utifrån brottskod

Vid polisanmälan kodar Polismyndigheten varje gärning med en brottskod. För bidragsbrott finns det 16 brottskoder (5060–5075). Brottskoderna anger brottets svårighetsgrad och mot vem brottet riktas. Bidragsbrotten delas in i ringa brott, brott av normalgraden, grova brott och vårdslösa brott mot antingen Försäkringskassan, kommunerna, arbetslöshetskassorna med mera (inklusive Arbetsförmedlingen) eller övriga myndigheter (det vill säga Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket). Statistiken utifrån brottskoder ger följaktligen information om hur många polisanmälda bidragsbrott mot en viss målsägande (eller kategori av målsägande) som avsett ringa brott, brott av normalgraden, grovt brott eller vårdslöst brott. Registrering av brottskod görs vid anmälan och innebär inte med nödvändighet att det är vad personen senare döms för, om han eller hon döms för brottet.

Figur 5.4 nedan visar hur fördelningen av anmälningar av bidragsbrott ser ut utifrån registrering i brottskoder och hur utvecklingen

har sett ut under perioden 2015–2021. Klart flest polisanmälningar gäller bidragsbrott av normalgraden. Så är det gentemot alla kategorier av målsägande.

Under 2021 anmäldes 12 417 bidragsbrott av normalgraden mot Försäkringskassan, vilket motsvarade ungefär 84 procent av alla anmälda bidragsbrott mot myndigheten det året. Samtidigt anmäldes under samma år 1 387 ringa brott (drygt 9 procent), 830 grova brott (knappt 6 procent) och 103 vårdslösa bidragsbrott (knappt 1 procent) mot Försäkringskassan. Året före, 2020, anmäldes 17 381 bidragsbrott av normalgraden mot Försäkringskassan. Det motsvarade ungefär 85 procent av alla anmälningar mot myndigheten. Under samma år anmäldes 1 539 ringa (7,5 procent), 1 416 grova (cirka 7 procent) och 101 vårdslösa (cirka 0,5 procent) bidragsbrott mot Försäkringskassan. Under 2019 anmäldes 13 483 bidragsbrott mot Försäkringskassan av normalgraden, vilket kan jämföras med 992 ringa, 1 104 grova och 128 vårdslösa bidragsbrott samma år. Året dessförinnan anmäldes mot Försäkringskassan 9 299 bidragsbrott av normalgraden, 456 ringa brott, 1 473 grova bidragsbrott och 94 vårdslösa bidragsbrott. År 2017 fördelade sig de anmälda brotten med 6 474 bidragsbrott av normalgraden, 524 ringa brott, 1 455 grova bidragsbrott och 33 vårdslösa bidragsbrott. År 2016 anmäldes 7 936 brott av normalgraden, 888 ringa brott, 1 501 grova brott och 301 vårdslösa bidragsbrott mot Försäkringskassan. Av polisanmälningarna för bidragsbrott mot Försäkringskassan under 2015 avsåg 4 363 brott av normalgraden, 522 ringa brott, 1 436 grovt brott och nio vårdslösa brott.

När det gäller anmälda bidragsbrott utifrån de brottskoder som gäller för brott mot kommunerna anmäldes 1 922 brott av normalgraden under 2021. Det motsvarade 90 procent av de anmälda bidragsbrotten mot den kategorin det året. Därutöver anmäldes 371 ringa, 80 grova och 27 vårdslösa bidragsbrott mot kommunerna. Under 2020 anmäldes 1 478 bidragsbrott av normalgraden mot kommunerna, vilket motsvarade ungefär 89 procent av alla anmälningar om bidragsbrott mot den målsägandekategorin det året. Av dessa avsåg 51 anmälningar ringa bidragsbrott, 113 grovt bidragsbrott och 20 vårdslöst bidragsbrott. Året före anmäldes 945 bidragsbrott av normalgraden, 52 ringa brott, 84 grova brott och endast nio vårdslösa bidragsbrott mot kommuner. Under 2018 anmäldes 765 bidragsbrott av normalgraden, 32 ringa brott, 78 grova bidragsbrott och tolv vårdslösa bidragsbrott mot kommunerna. Siffrorna för 2017 var 1 014 bidrags-

brott av normalgraden, 97 ringa brott, 132 grova bidragsbrott och 44 vårdslösa bidragsbrott. För 2016 såg siffrorna liknande ut men med något färre brott av normalgraden än året efter. År 2015 anmäldes lika många ringa som grova bidragsbrott mot kommunerna och som liksom övriga år betydligt fler brott av normalgraden och färre vårdslösa brott.

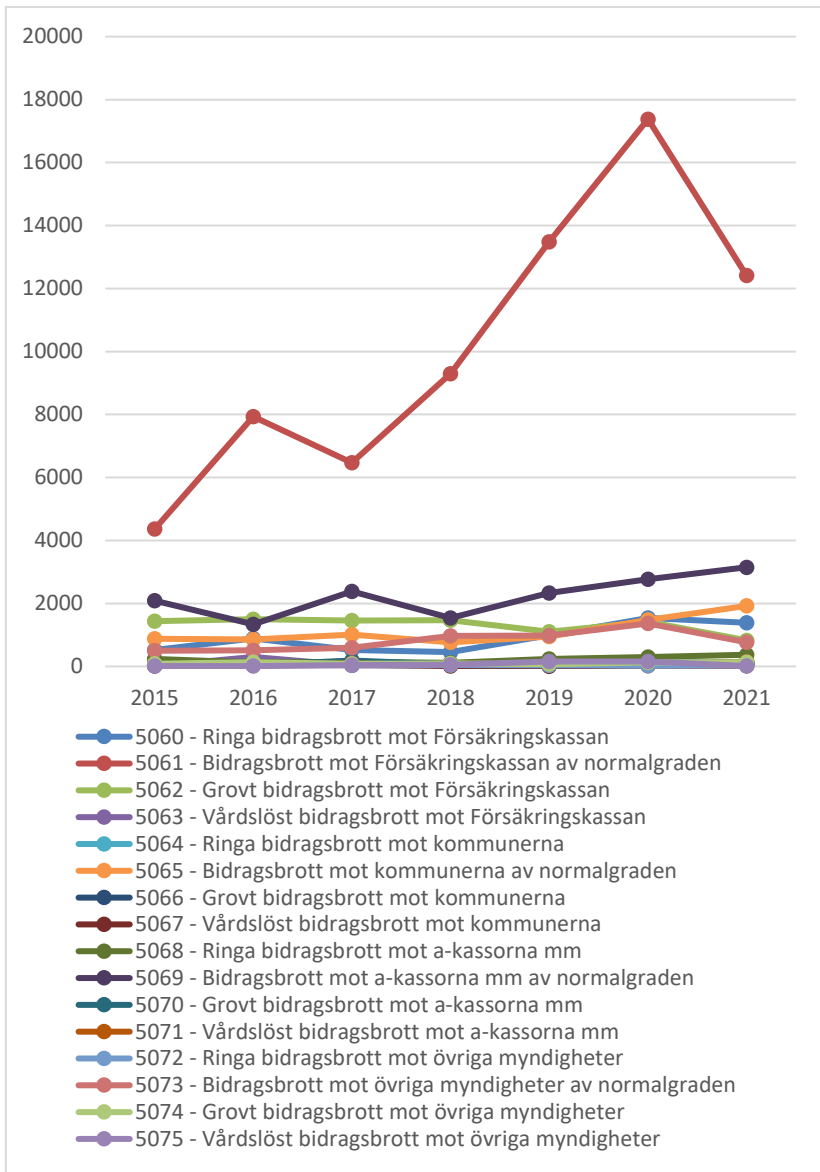
När det gäller anmälda bidragsbrott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen registrerades 3 150 brott av normalgraden under 2021, vilket motsvarade ungefär 83 procent av alla anmälda brott mot den kategorin det året. Därutöver anmäldes 371 ringa brott (knappt 10 procent), 139 grova brott (knappt 4 procent) och 151 vårdslösa brott (nästan 4 procent). Under 2020 avsåg närmare 85 procent av alla anmälningar brott av normalgraden (2 767), drygt 9 procent ringa brott (298), knappt 4 procent grovt bidragsbrott (124) och 2 procent vårdslöst bidragsbrott (68). Året före såg det ungefär likadant ut (2 328 bidragsbrott av normalgraden, 237 ringa brott, 51 grova bidragsbrott och 64 vårdslösa bidragsbrott). Under 2018 registrerades 1 535 bidragsbrott av normalgraden, 115 ringa brott, 64 grova bidragsbrott och 43 vårdslösa bidragsbrott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. År 2017 var det några fler anmälda brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen i samtliga kategorier av bidragsbrott jämfört både med 2016 och 2018 (2 381 brott av normalgraden, 144 ringa brott, 188 grovt brott och 100 vårdslöst bidragsbrott). De anmälda bidragsbrotten 2016 fördelade sig med 1 337 brott av normalgraden, 131 ringa, 43 grova och 73 vårdslösa bidragsbrott. År 2015 var det något färre anmälda brott inom kategorin vårdslösa bidragsbrott men fler än året efter i resterande kategorier.

Slutligen när det gäller bidragsbrott mot kategorin övriga myndigheter, det vill säga Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket, anmäldes 769 brott av normalgraden under 2021. Det motsvarade drygt 81 procent av alla anmälda bidragsbrott mot dessa myndigheter under året. Utöver detta anmäldes 32 ringa (drygt 3 procent), 133 grova (14 procent) och 12 vårdslösa bidragsbrott (drygt 1 procent). Under 2020 anmäldes 1 364 brott av normalgraden, vilket motsvarade knappt 82 procent av alla anmälda bidragsbrott inom den målsägandekategorin. Samma år anmäldes 27 ringa brott (knappt 2 procent), 124 grova brott (drygt 7 procent) och 152 vårdslösa bidragsbrott (drygt 9 procent). Under 2019 registrerades 983 bidragsbrott av

normalgraden, 35 ringa, 72 grova och 157 vårdslösa bidragsbrott mot övriga myndigheter. Året före var det något fler ringa (41) och grova bidragsbrott (92) men färre bidragsbrott av normalgraden (971) och vårdslösa bidragsbrott (54). Av de anmälda bidragsbrotten mot övriga myndigheter 2017 avsåg 592 brott av normalgraden, 34 ringa brott, 82 grovt brott och 48 vårdslöst bidragsbrott. Under 2016 anmäldes 511 bidragsbrott av normalgraden mot övriga myndigheter, 69 ringa brott, 135 grova brott och 10 vårdslösa bidragsbrott. De anmälda bidragsbrotten 2015 fördelades med 498 brott av normalgraden, 20 ringa brott, 87 grova brott och 11 vårdslösa brott.

En summering utifrån kodning av brott vid registrering av anmälningar visar att av de 21 625 anmälda bidragsbrotten 2021 avsåg 18 258 brott av normalgraden, 1 892, ringa brott, 1 182 grovt brott och 293 vårdslöst bidragsbrott. Av de 27 023 bidragsbrott som totalt anmäldes under 2020 avsåg 22 990 brott av normalgraden, 1 915 ringa brott, 1 777 grovt brott och 341 vårdslöst bidragsbrott. Det kan jämföras med 17 739 bidragsbrott av normalgraden, 1 316 ringa brott, 1 311 grova bidragsbrott och 357 vårdslösa bidragsbrott året före då det totalt anmäldes 20 723 bidragsbrott. Lite grovt räknat utgör brott av normalgraden ungefär 85 procent av alla anmälda bidragsbrott medan vårdslöst bidragsbrott motsvarar endast drygt 1 procent. Anmälda bidragsbrott som registrerats som ringa respektive grova har varierat lite från år till år men de senaste åren har de legat förhållandevis lika, runt 6 eller 7 procent vardera. Under 2021 var dock andelen ringa brott något högre, närmare 9 procent.

Figur 5.4 Antalet anmälda bidragsbrott utifrån brottskod, 2015–2021



Källa: Brå, kriminalstatistik, statistikdatabas över anmälda brott.

#### 5.4.4 De beslutande myndigheternas polisanmälningar

##### Uppgifter från myndigheternas årsredovisningar

Myndigheter som omfattas av skyldigheten att polisanmäla misstänkta bidragsbrott (se avsnitt 3.2) för även egen statistik över de polisanmälningar som görs. Sådana uppgifter redovisas i den årsredovisning som de statliga myndigheterna är skyldiga att lämna till regeringen senast den 22 februari varje år.<sup>14</sup> Nedan följer en genomgång av de beslutande myndigheternas uppgifter om de polisanmälningar om bidragsbrott som görs såsom de anges i årsredovisningarna. Någon motsvarande sammanställning finns inte för arbetslöshetskassorna och kommunerna, varför de utelämnats här. För uppgifter om dessa organs polisanmälningar hänvisas till den officiella statistiken från Brå som redovisats ovan.

##### Försäkringskassan

Försäkringskassan gjorde under 2021 totalt 5 889 polisanmälningar om misstänkta bidragsbrott mot myndighetens alla förmånsslag med undantag för statligt tandvårdsstöd. Antalet polisanmälningar hade ökat något jämfört med året före. Färre polisanmälningar hade gjorts inom tillfällig föräldrapenning. Flest anmälningar det året avsåg föräldrapenning, följt av tillfällig föräldrapenning.<sup>15</sup>

Under 2020 gjorde Försäkringskassan 5 661 polisanmälningar avseende misstänkta bidragsbrott. Det var cirka 1 400 fler än under 2019. Då gjordes det 4 248 anmälningar, vilket innebar att polisanmälningarna ökade med drygt 30 procent till 2020. Ökningen under 2020 gällde främst aktivitetsstöd och föräldrapenning. Tillfällig föräldrapenning var det förmånsslag där det gjordes flest polisanmälningar och så har det varit även tidigare år.<sup>16</sup>

Under 2018 gjorde Försäkringskassan 3 194 polisanmälningar avseende bidragsbrott och för 2017 var siffran 1 680. År 2016 gjorde

---

<sup>14</sup> 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

<sup>15</sup> *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 131.

<sup>16</sup> *Försäkringskassans årsredovisning 2020*, s. 177.

myndigheten 1 884 polisanmälningar och året därpå 1 217 polisanmälningar.<sup>17</sup>

Statistiken för 2021 visar att något fler män än kvinnor polis-anmälades av Försäkringskassan det året. Det var cirka 30 fler män än kvinnor (2 937 jämfört med 2 908). Under 2020 polis-anmälades i stället något fler kvinnor än män: 2 832 anmälningar jämfört med 2 803. Tidigare år var skillnaden större, med cirka 300 polisanmälningar fler mot kvinnor än mot män under åren 2018 och 2019. År 2017 polis-anmälades män och kvinnor ungefär i samma utsträckning. Under åren 2015 och 2016 anmälades ungefär 150–200 fler kvinnor än män.<sup>18</sup>

## Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten gjorde 116 polisanmälningar avseende misstänkta bidragsbrott under 2021. Det var en ökning med drygt 20 polisanmälningar mot föregående år.<sup>19</sup>

Under 2020 gjorde Pensionsmyndigheten 93 polisanmälningar avseende misstanke om bidragsbrott mot myndigheten. Det var nära en fördubbling mot året före. År 2019 gjorde myndigheten endast 51 polisanmälningar avseende misstänkt bidragsbrott. Under 2018 var antalet polisanmälningar från Pensionsmyndigheten 44 och 2017 var det 15. År 2016 gjorde myndigheten endast 12 polisanmälningar och 2015 gjorde den 25 polisanmälningar.<sup>20</sup>

Den stora ökningen av polisanmälningar 2020 förklarade Pensionsmyndigheten med att den under året hade förstärkt sitt arbete med kontrollutredningar. Förstärkningen medförde att Pensionsmyndigheten fick bättre förutsättningar att hantera de impulser och anmälningar som kom in till myndigheten. Kapacitet att polisanmäla bland annat misstänkta bidragsbrott hade också ökat.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2020, s. 177, årsredovisning 2019, s. 146, årsredovisning 2018, s. 140 och årsredovisning 2017, s. 137. Viss efterregistrering har skett varför statistiken kan skilja sig något från tidigare årsredovisningar. Siffrorna redovisas därför här utifrån uppgifter i två senare årsredovisningar så att uppgiften för 2015 är hämtad från 2017 års årsredovisning, 2016 års uppgift är hämtad från 2018 års årsredovisning och så vidare.

<sup>18</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 131, årsredovisning 2020, s. 177, årsredovisning 2019, s. 146, årsredovisning 2018, s. 140, årsredovisning 2017, s. 137, årsredovisning 2016, s. 160 och årsredovisning 2015, s. 167.

<sup>19</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 43.

<sup>20</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 39, årsredovisning 2019, s. 42, årsredovisning 2018, s. 38, årsredovisning 2017, s. 35, årsredovisning 2016, s. 63 och årsredovisning 2015, s. 44.

<sup>21</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 40.



## CSN

CSN anmälde 390 personer för misstänkt bidragsbrott under 2021, vilket var färre personer än föregående år. En anledning till det var att myndigheten under året, till följd av pandemin, hade prioriterat handläggning av ansökningar om studiemedel högre än arbetet med polisanmälningar. En annan anledning var att CSN under våren och sommaren 2021 upptäckte flera organiserade försök att begå bidragsbrott. Utredningarna blev omfattande och tidskrävande. I 123 av de polisanmälda misstänkta bidragsbrotten 2021 förekom förfalskade dokument varav 63 polisanmälades som urkundsförfalskningar och resterande som bidragsbrott. En urkundsförfalskning vid en ansökan om studiemedel kan enligt myndigheten betraktas som ett försök till bidragsbrott, som upptäcks innan några pengar har betalats ut och innan det funnits någon konkret fara för en felaktig utbetalning. Antalet upptäckta urkundsförfalskningar och misstänkta organiserade bidragsbrott mot studiestödssystemet ökade under 2021. Vad denna ökning berodde på var enligt CSN svårt att bedöma.<sup>22</sup>

Under 2020 anmälde CSN 575 personer för bidragsbrott. Det var något färre personer än 2019 då 714 personer polisanmälades för bidragsbrott. År 2018 gjorde myndigheten 531 polisanmälningar avseende bidragsbrott. I 24 av de polisanmälda bidragsbrotten 2020, i 21 av polisanmälningarna 2019 och i 89 av de polisanmälda bidragsbrotten 2018 förekom det förfalskade dokument. Flertalet förfalskningar avsåg ärenden rörande utlandsstudier. Minskningen av antalet polisanmälda bidragsbrott 2020 förklarade myndigheten även då med att den hade prioriterat handläggning av ansökningar om stöd högre än arbetet med polisanmälningar. CSN polisanmälde också 16 urkundsförfalskningar under 2020, 21 under 2019 och 45 under 2018.<sup>23</sup>

Under 2018 och 2019 såg CSN ett trendbrott när det gäller upptäckta misstänkta bidragsbrott mot studiestödssystemet. Det tidigare mönstret att studiemedel för studier utomlands var överrepresenterat i brottsstatistiken hade brutits. Även antalet organiserade upplägg, där flera personer är involverade, hade minskat kraftigt de åren. Förklaringen var bland annat att CSN hade vidtagit åtgärder

---

<sup>22</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 82.

<sup>23</sup> CSN:s årsredovisning 2020, s. 64 f., årsredovisning 2019, s. 42 f. och årsredovisning 2018, s. 39 f. I tidigare årsredovisningar summerade CSN bidragsbrott och urkundsförfalskningar under benämningen "bidragsbrott". De särredovisas från och med 2018, varför uppgifterna för tidigare år avviker något.

för att försvåra vissa brott och att regeländringar för studier utomlands hade gjort att man inte längre kunde få ut lika höga belopp vid ett och samma tillfälle. En bidragande faktor kunde också vara att kriminella nyckelpersoner som organiserat brottsliga upplägg mot studiestödssystemet hade utretts av polis eller lagförts.<sup>24</sup>

Under 2017 polisanmälde CSN 349 personer för misstänkta bidragsbrott, vilket var fler än under 2016 då myndigheten anmälde 242 personer. År 2015 gjordes något fler polisanmälningar, mot 260 personer. Sju av tio polisanmälningar 2017 rörde studier utomlands. Enligt CSN:s årsredovisning för 2017 involverar misstänkta brott rörande utlandsstudier oftare höga belopp, förfalskningar och samarbeten mellan flera personer. Eftersom myndigheten prioriterar den typen av ärenden vid polisanmälan, innebär det att brott rörande utlandsstudier prioriteras högt i arbetet mot bidragsbrott. Fördelningen av polisanmälningarna speglar därför inte den samlade förekomsten av misstänkta bidragsbrott. I 135 av de anmälda bidragsbrotten 2017 förekom förfalskade dokument. Flertalet förfalskningar förekom i ärenden rörande utlandsstudier.<sup>25</sup>

Män har sedan länge varit överrepresenterade i CSN:s statistik över polisanmälningar. Av de polisanmälningar om bidragsbrott mot studiestödssystemet som gjordes under 2021 var sju av tio polisanmälningar mot män och för 2020 var motsvarande siffra sex av tio. Liknande har det sett ut också under tidigare år. År 2019 såg man dock en förändring, då endast fem av tio polisanmälningar var mot män. Under 2018 var det sju av tio polisanmälningar som avsåg män och för 2017 var det ännu högre; närmare åtta av tio polisanmälningar. För 2016 var det sju av tio polisanmälningar om bidragsbrott som avsåg män och motsvarande gällde för 2015. Män står för en större andel av polisanmälningarna trots att bara fyra av tio av de studerande med studiemedel är män. En förklaring till det är att män generellt sett är överrepresenterade när det gäller brottslighet. En annan bidragande orsak är att återkraven är högre för män och att CSN vid polisanmälan prioriterar ärenden med höga belopp. När andelen män blev lägre 2019 förklarade myndigheten det med en minskning av an-

---

<sup>24</sup> CSN:s årsredovisning 2019, s. 42.

<sup>25</sup> CSN:s årsredovisning 2017, s. 36 f., årsredovisning 2016, s. 32 och årsredovisning 2015, s. 31.

mälningar som avsåg grova bidragsbrott, där män normalt är över-representerade.<sup>26</sup>

## Migrationsverket

Migrationsverket gjorde enligt årsredovisningen för 2021 endast 24 polisanmälningar avseende bidragsbrott. Antalet anmälda bidragsbrott sjönk enligt statistiken kraftigt jämfört med tidigare år. Under 2020 var det 190 anmälda bidragsbrott och 2019 var det 510. Statistiken är dock enligt myndigheten bristfällig på grund av bristande och felaktig registrering och eftersläpning i registreringen. En möjlig förklaring till ett minskat antal misstänkta bidragsbrott kan enligt myndigheten vara att det under pandemin sannolikt var svårare att hitta arbete. Orsaken till bidragsbrott är ofta att den asylsökande inte i tid anmält inkomst av arbete.<sup>27</sup> Variationerna mellan antalet polisanmälda bidragsbrott från år till år beror till stor del på hur många individer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem.

Sett till ett något längre tidsperspektiv har Migrationsverket haft en låg andel misstänkta bidragsbrott. Under 2015 gjorde myndigheten 249 polisanmälningar avseende 53 individer. Året efter, 2016, polisanmälde Migrationsverket färre misstänkta bidragsbrott: 175 anmälningar mot 36 individer. Minskningen förklarade Migrationsverket med att andra arbetsuppgifter hade prioriterats, framför allt i början av 2016 då antalet inskrivna i mottagandesystemet var mycket stort.<sup>28</sup> Under 2017 genomförde Migrationsverket olika förebyggande insatser för att minska de felaktiga utbetalningarna. Antalet brottsanmälningar avseende bidragsbrott ökade då jämfört med året före, från 175 till 234 anmälningar. De polisanmälningar som gjordes 2017 var mot 33 individer.<sup>29</sup> Migrationsverkets statistik för 2018 visade genomgående på en minskning av felaktiga utbetalningar, misstänkta bidragsbrott och brottsanmälningar. Antalet brottsanmälningar avseende misstänkta bidragsbrott uppgick det året till 78.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 82, årsredovisning 2020, s. 64, årsredovisning 2019, s. 42, årsredovisning 2018, s. 39, årsredovisning 2017, s. 37, årsredovisning 2016, s. 32 och årsredovisning 2015, s. 31.

<sup>27</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2021, s. 116. Siffrorna för 2019–2021 är hämtade ur årsredovisningen för 2021 eftersom registrering görs med viss eftersläpning.

<sup>28</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2016, s. 80.

<sup>29</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2017, s. 88 f.

<sup>30</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2018, s. 117 f.

## Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen gjorde 137 polisanmälningar avseende bidragsbrott under 2021. Det var nästan 100 fler polisanmälningar än året före, eller en ökning med drygt 86 procent. Samtidigt minskade antalet polisanmälningar avseende bedrägerier. Att polisanmälningarna avseende bidragsbrott mer än fördubblades medan andelen anmälda bedrägerier minskade till att utgöra endast 11 procent av myndighetens samtliga polisanmälningar kunde delvis förklaras av lagändringen den 1 januari 2020. Andelen anmälda bidragsbrott kommer därför sannolikt att fortsätta öka. Bidragsbrottsanmälningarna 2021 utgjordes till ungefär 87 procent av beslut om program- och intervjuresor (reseersättning för att gå på anställningsintervju på en annan ort än där den arbetssökanden bor respektive för att delta i myndighetens programverksamhet på annan ort).<sup>31</sup>

Under 2020 gjorde myndigheten 40 polisanmälningar avseende bidragsbrott. Det var en kraftig ökning jämfört med 2018 och 2019 då Arbetsförmedlingen gjorde endast elva respektive fyra polisanmälningar avseende bidragsbrott. De polisanmälda bidragsbrotten 2020 utgjordes till största delen av beslut om programresor. Även polisanmälningarna under 2019 avsåg ersättning för programresor. Anmälningarna om bidragsbrott 2018 avsåg till största delen etableringsersättning.<sup>32</sup>

Sett till ett längre tidsperspektiv har Arbetsförmedlingens polisanmälningar avseende bidragsbrott varierat en del. Under 2017 polisanmäldes 27 misstänkta bidragsbrott och året dessförinnan 22. Det kan jämföras med 2015 då Arbetsförmedlingen gjorde endast sju polisanmälningar om bidragsbrott. En enskild polisanmälan kan avse fler än ett beslutat stöd på grund av att det endast upprättas en polisanmälan per anmäld stödmottagare. Dessa ärenden kan därför vara omfattande och resurskrävande. Arbetsförmedlingen har prioriterat ärenden i myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet. Även många av dessa ärenden är omfattande och kräver betydande insatser.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*, s. 73 f.

<sup>32</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*, s. 98 och 100, *årsredovisning 2019*, s. 97 och 99 och *årsredovisning 2018*, s. 94 och 97.

<sup>33</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*, s. 123, *årsredovisning 2016*, s. 123, *årsredovisning 2015*, s. 34.

## 5.5 Handlagda bidragsbrott<sup>34</sup>

### 5.5.1 Handlagda brott utifrån om utredning bedrivits

Brås statistik över handlagda brott omfattar samtliga anmälda brott där polis, åklagare eller annan utredande myndighet har fattat ett beslut under referensåret som innebär att handläggningen av brottet avslutas. Statistiken ger en heltäckande bild av de brottsutredande myndigheternas handläggning av brott. Brottsanmälan kan ha gjorts samma år eller tidigare. Antalet handlagda brott är därför inte detsamma som antalet anmälda brott under redovisningsåret. Definitionsmässigt skiljer sig anmälda och handlagda brott åt på så sätt att de anmälda brotten kan sägas beskriva ett årligt inflöde av brott till polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet, medan de handlagda brotten beskriver ett årligt utflöde av anmälda brott från myndigheterna där olika beslut som avslutar handläggningen av brotten har fattats. Ett och samma anmälda brott kan, om flera personer är misstänkta för brottet, generera flera beslut. I statistiken över handlagda brott redovisas dock brottet endast en gång per redovisningsperiod.<sup>35</sup>

Statistiken över handlagda brott redovisas efter två övergripande indelningar, dels om utredning har bedrivits eller om brottet har direktavskrivits, dels om det finns minst en skälig misstänkt för brottet eller inte. De utredda brotten delas i sin tur in i personuppklarade, förundersökningsbegränsade och övriga brott. Personuppklarade brott är handlagda brott där ett lagföringsbeslut har fattats om minst en person misstänkt för brottet. Med lagföringsbeslut avses beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Det innebär att det för alla personuppklarade brott finns minst en registrerad misstänkt person och att det alltid har bedrivits en utredning. Förundersökningsbegränsade brott är handlagda brott för vilka beslut har fattats om att en förundersökning avseende brottet ska läggas ner eller inte ska inledas. Övriga handlagda brott är brott för vilka andra typer av beslut har fattats. De vanligaste besluten är att lägga ner eller att inte inleda en förundersök-

<sup>34</sup> Innehållet i detta avsnitt bygger på uppgifter från Brås kriminalstatistik över handlagda brott och presenteras här efter egen bearbetning.

<sup>35</sup> Det kan noteras att enligt Polismyndighetens rutiner registreras inte alltid varje enskilt brott i ärendehanteringssystemet när anmälan om bidragsbrott tas emot. I stället registreras det som ett ärende med flera brott. Anledningen till det är att det är ett omfattande arbete att registrera varje brott och många handläggare väntar därför med att göra det till att ett ärende redovisas till åklagare. Det skulle kunna påverka statistiken och skillnaden mellan anmälda och handlagda bidragsbrott.

ning, på grund av att spaningsuppdrag saknas eller att något spaningsresultat inte uppnåtts. Besluten kan fattas såväl innan som efter det att utredningen inletts och oavsett om det finns en skäligen misstänkt person eller inte.<sup>36</sup>

Under 2021 var det 38 006 handlagda bidragsbrott, varav 28 131 mot Försäkringskassan, 5 479 mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen, 2 550 mot kommunerna och 1 846 mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket. Av samtliga handlagda bidragsbrott 2021 var det 37 588 utredda brott<sup>37</sup> och 418 direktavskrivna<sup>38</sup>. Det innebär att närmare 99 procent av de handlagda bidragsbrotten hade varit föremål för utredning. Av de handlagda bidragsbrotten förundersökningsbegränsades mer än 10 procent (3 997 brott). I jämförelse med året före, 2020, hade de handlagda brotten totalt sett minskat med drygt 7 700, eller med närmare 17 procent<sup>39</sup>. De utredda brotten var färre men de direktavskrivna var något fler.

Under 2020 uppgick antalet handlagda bidragsbrott till 45 303. Av dessa avsåg 35 829 brott mot Försäkringskassan, 5 079 brott mot Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna, 2 289 brott mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket och 2 106 brott mot kommunerna. För 99 procent, eller 44 952 brott, av de handlagda brotten hade någon form av utredning bedrivits. Endast 351 brott skrevs av direkt efter anmälan. Av de handlagda bidragsbrotten som utreddes 2020 förundersökningsbegränsades knappt 8 procent (3 502 brott). Jämfört med 2019 hade det skett en kraftig ökning av såväl handlagda (26 174) som utredda (25 858) bidragsbrott<sup>40</sup>. Där emot hade de direktavskrivna brotten inte ökat så mycket (316 brott 2019). Andelen förundersökningsbegränsade utredda brott hade ökat med nästan 2 procentenheter jämfört med 2019 (6 procent eller 1 590 brott).

Under 2018 var det 19 242 handlagda bidragsbrott, varav 19 105 utredda brott och 137 direktavskrivna. Av de handlagda brotten det året där någon utredning hade bedrivits avslutades 1 385 genom för-

<sup>36</sup> Brå, 2021, *Kriminalstatistik 2020, Handlagda brott, Slutlig statistik*, s. 8 f.

<sup>37</sup> Utredda brott är handlagda brott för vilka utredning har bedrivits och beslut om brottet har fattats under redovisningsåret. Med utredning avses förundersökning, förenklad utredning eller utredning enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Källa: Brå, 2022, *Kriminalstatistik 2021, Handlagda brott, Slutlig statistik*, s. 10.

<sup>38</sup> I Brås statistik är direktavskrivna brott handlagda brott för vilka beslut om brottet har fattats under redovisningsåret, utan att en utredning har inletts.

<sup>39</sup> Antalet anmälda bidragsbrott minskade också under 2021.

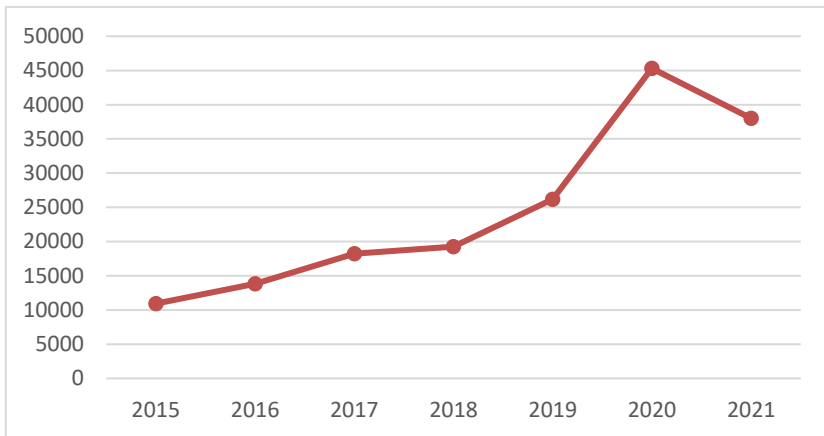
<sup>40</sup> Där emot ökade anmälda bidragsbrott inte alls i lika stor omfattning mellan 2019 och 2020, se avsnitt 5.4.1.

undersökningsbegränsning. Det motsvarade ungefär 7 procent. År 2017 var det lite drygt 18 200 handlagda bidragsbrott, vilket kan jämföras med cirka 13 800 handlagda brott 2016 och nästan 11 000 år 2015. Även för dessa år var det få anmälningar som skrevs av direkt. Av de handlagda bidragsbrotten som var föremål för utredning förundersökningsbegränsades mellan 5 och 7 procent per år under åren 2015–2017.

När det kommer till personuppklarade bidragsbrott uppgick den siffran under 2021 till 14 931, vilket alltså även det innebar en minskning i förhållande till 2020. Av de personuppklarade bidragsbrotten 2021 hade åtal väckts för 12 242 brott, strafföreläggande utfärdats för 2 524 brott och åtalsunderlåtelse meddelats för 165 brott. De personuppklarade bidragsbrotten 2020 uppgick till 17 960, varav åtal väckts för knappt 13 300 brott, strafförelägganden utfärdats för drygt 4 400 brott och åtalsunderlåtelse meddelats för 260 brott.

Under 2019 personuppkarades 10 772 bidragsbrott, varav 7 384 där åtal väckts, 3 306 där strafföreläggande utfärdats och 82 där åtalsunderlåtelse meddelats. År 2018 var det 9 253 personuppkarade bidragsbrott och för 2017 var det 8 313. För 2016 var det 5 173 personuppkarade bidragsbrott och för 2015 var det 4 113. De personuppkarade bidragsbrotten har alltså blivit fler till antalet under senare år, framför allt med en kraftig ökning 2020. Under det senaste året har antalet personuppkarade bidragsbrott blivit färre men de ligger fortfarande högre än för två år sedan.

Figur 5.5 visar hur utvecklingen har sett ut när det gäller antalet handlagda bidragsbrott. I figuren redovisas samtliga handlagda bidragsbrott för respektive år, oavsett om det har bedrivits någon utredning eller inte.

**Figur 5.5** Antalet handlagda bidragsbrott 2015–2021

Källa: Brå, Kriminalstatistik, handlagda brott.

### 5.5.2 Personuppklaringsprocent

Personuppklaringsprocenten beskriver andelen personuppklarade brott i relation till samtliga handlagda brott.<sup>41</sup> Måttet sammanfattar resultatet av handläggningen av brott under redovisningsperioden. Andelen personuppklarade brott kan påverkas av en mängd faktorer som måtten inte tar hänsyn till. Exempelvis kan förändringar i sammansättningen av de anmälda brott som myndigheterna har att handlägga, och i vad mån dessa omfattar mer eller mindre komplexa och svårutredda brott, påverka utfallet. Även prioriteringar och resurstilldelningen inom de brottsutredande verksamheterna kan påverka. Personuppklaringsprocenten skiljer sig åt mellan olika brottskategorier. Kategorierna omfattar brott av olika karaktär där vissa är svårare och mer tidskrävande att utreda än andra. Omständigheter kring hur brott upptäcks eller kommer till rättsväsendets kännedom och vilka utredningsåtgärder ett brott kräver kan exempelvis påverka utfallet.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Statistiken över personuppklarade brott omfattar brott där minst en misstänkt person har lagförts för brottet genom att åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats. Källa: <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/handlagda-brott/omstatistiken-uppklarade-brott.html>, hämtat 2022-05-11.

<sup>42</sup> Brå, 2021, *Kriminalstatistik 2021, Handlagda brott, Preliminär statistik för första halvåret 2021*, s. 10 f.



Personuppklaringsprocenten<sup>43</sup> för bidragsbrott låg 2021 på 39 procent. Det var en minskning med 1 procentenhet jämfört med året före. För 2020 låg personuppklaringsprocenten för bidragsbrott på 40 procent. Även det var en minskning med 1 procentenhet från året dessförinnan. Detta kan jämföras med en personuppklaringsprocent 2021 för bokföringsbrott på 34 procent, för brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott på 29 procent, för brott enligt skattebrottslagen på 18 procent och för bedrägeri och annan oredlighet enligt 9 kap. brottsbalken på 5 procent. Motsvarande siffror för 2020 var för bokföringsbrott 35 procent, för brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott 27 procent, för brott mot skattebrottslagen 21 procent och för bedrägeri (och annan oredlighet) enligt 9 kap. brottsbalken 6 procent.

För tidigare år låg personuppklaringsprocenten för bidragsbrott på 48 procent 2018, 46 procent 2017, 37 procent 2016 och 38 procent 2015. Motsvarande siffra för bedrägeri enligt brottsbalken låg 2015 på 11 procent och har sedan dess legat på 5 eller 6 procent, vilket alltså är en betydligt lägre personuppklaringsprocent än för bidragsbrott. Personuppklaringsprocenten för bokföringsbrott har generellt sett legat relativt högt, omkring 40 procent, och alltså i nivå med personuppklaringsprocenten för bidragsbrott. För brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott har personuppklaringsprocenten tidigare legat ännu högre (omkring 50 procent för åren 2015–2018) men sjunkit något på senare år. För brott enligt skattebrottslagen har personuppklaringsprocenten legat lägre, på mellan 15 och drygt 20 procent. Skillnader i personuppklaringen kan till viss del förklaras av att till exempel bidragsbrott och bokföringsbrott är så kallade upptäcktsbrott medan exempelvis bedrägeri är ett offerbrott. Bedrägeribrott uppdagas oftast först genom att målsäganden anmäler att han eller hon har blivit utsatt för ett bedrägeri medan exempelvis bidragsbrott oftast upptäcks i de beslutande myndigheternas egen kontrollverksamhet.

Personuppklaringsprocenten 2021 för bidragsbrott var högst för brott mot Försäkringskassan med 42 procent, tätt följt av brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen på 41 procent. För brott mot kommunerna respektive för brott mot Pensionsmyndig-

---

<sup>43</sup> Från och med 2014 redovisas en justerad personuppklaringsprocent. Måttet är i princip konstruerat på samma sätt som tidigare, men med den skillnaden att det beräknas på samtliga handlagda brott i stället för på samtliga anmälda brott.

heten, CSN och Migrationsverket var personuppklaringsprocenten lägre men helt lika, på 22 procent. Även under 2020 var personuppklaringsprocenten högre för bidragsbrott mot Försäkringskassan (43 procent) än för bidragsbrott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen (31 procent), kommunerna (18 procent) och övriga myndigheter (19 procent). Även tidigare år har personuppklaringsprocenten varit högst – och högre än genomsnittet – för brott mot Försäkringskassan (46 procent 2019, 52 procent 2018, 55 procent 2017, 45 procent 2016 och 43 procent 2015).

### 5.5.3 Lagföringsprocent

Lagföringsprocenten i Brås statistik redovisar antalet personupplärade brott under en redovisningsperiod i procent av samtliga utredda brott<sup>44</sup> (exklusive förundersökningsbegränsade brott) under samma period. Den skiljer sig alltså från personuppklaringsprocenten som avser antalet personupplärade brott under en redovisningsperiod i procent av samtliga handlagda brott under samma period. Utredda brott är då den del av de handlagda brotten där det har bedrivits någon form av utredning och som alltså inte har skrivits av direkt.<sup>45</sup>

För bidragsbrott uppgick lagföringsprocenten under 2021 till 44 procent. Den var högst för brott mot Försäkringskassan med 47 procent, följt av brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen med 46 procent. Lagföringsprocenten för brott mot kommunerna respektive mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket låg lägre men förhållandevis lika, på 26 procent respektive 25 procent.

För 2020 låg lagföringsprocenten för bidragsbrott på 43 procent. Även det året låg lagföringsprocenten högst för brott mot Försäkringskassan med 47 procent. Lagföringsprocenten för brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen (35 procent) var högre än för brott mot kommuner (21 procent) och övriga myndigheter (21 procent). Tidigare år har lagföringsprocenten för bidragsbrott legat på 44 procent 2019, på 52 procent 2018, på 50 procent 2017, på

---

<sup>44</sup> Utredda brott är handlagda brott för vilka utredning har bedrivits och beslut om brottet har fattats under redovisningsåret. Med utredning avses förundersökning, förenklad utredning eller utredning enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Källa: Brå, 2022, *Kriminalstatistik 2021, Handlagda brott, Slutlig statistik*, s. 10 f.

<sup>45</sup> Brå, 2022, *Kriminalstatistik 2021, Handlagda brott, Slutlig statistik*, s. 10 f.

41 procent 2016 och på 40 procent 2015. Även under dessa år har lagföringsprocenten legat högre för brott mot Försäkringskassan än för brott mot övriga målsäganden.

I jämförelse ligger lagföringsprocent för bidragsbrott ungefär på samma nivå som för annan ekonomisk brottslighet. När det gäller bedrägerier enligt 9 kap. brottsbalken låg lagföringsprocenten på 25 procent 2015 och har därefter legat på runt 15 procent (16 procent 2020 och 13 procent 2021). Det skiljer sig dock mycket åt mellan olika typer av bedrägerier där till exempel försäkringsbedrägerier<sup>46</sup>, annonsbedrägerier och kortbedrägerier har en högre lagföringsprocent än identitetsbedrägerier och fakturabedrägerier. Lagföringsprocenten för brott mot skattebrottslagen låg 2021 på 27 procent, vilket var något lägre än året före. För 2020 låg den på 29 procent och det var en stor ökning jämfört med 2019 (då den låg på 21 procent). Under 2015–2018 låg lagföringsprocenten för skattebrott på mellan 25 och 31 procent för respektive år. Lagföringsprocenten för brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott ligger normalt sett högt. Under 2021 låg den på 37 procent, 2020 på 34 procent och 2019 på 36 procent. För åren 2015 till 2018 låg lagföringsprocenten för sådana brott så högt som mellan 50 och 55 procent. För bokföringsbrott har lagföringsprocenten legat stadigt på 44 procent de senaste tre åren. Dessförinnan varierade lagföringsprocenten för dessa brott på mellan 45 och 49 procent.

---

<sup>46</sup> Bedrägeri mot försäkringsbolag. Gärningspersonen har genom sitt agerande fått ersättning för en skada som inte inträffat eller medvetet skaffar sig en högre ersättning vid skada än vad han eller hon är berättigad till, alternativt överdrivit värdet på något som stulits eller gått sönder.

## 5.6 Lagföring av bidragsbrott<sup>47</sup>

### 5.6.1 Lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott<sup>48</sup>

Med lagföringsbeslut avses i Brås statistik fällande domslut (det vill säga beslut i domstol mot en person), godkända strafförelägganden och meddelade åtalsunderlåtelse. 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.<sup>49</sup>

Under 2020 fattades det totalt 864 lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott. Det var en ökning med 385 beslut jämfört med 2019. Drygt 90 procent av besluten 2020 (799) gällde bidragsbrott av så kallad normalgraden eller ringa brott. Endast 25 lagföringsbeslut avsåg grovt bidragsbrott och 40 beslut gällde vårdslöst bidragsbrott. Av de 864 lagföringsbesluten var 476 domslut, 341 strafförelägganden och 47 åtalsunderlåtelse. Den vanligaste påföljden i domsluten var villkorlig dom (426 varav tio med samhällstjänst). I 23 domslut var påföljden böter och i 14 domslut skyddstillsyn (varav två med samhällstjänst). I åtta domslut blev påföljden fängelse och då gällde sju av dem grovt bidragsbrott. Den genomsnittliga fängelsestiden för de åtta domarna på fängelse var 29 månader och då var en majoritet av domarna på mer än tolv men högst 24 månader. Endast i två av de åtta domarna på fängelse var den dömde en kvinna.

År 2019 fattades det 479 lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott. Drygt 90 procent av lagföringarna, 436 beslut, avsåg bidragsbrott, ringa brott eller brott av normalgraden. Endast 19 lagföringsbeslut gällde grovt bidragsbrott och 24 beslut hade vårdslöst

<sup>47</sup> Innehållet i detta avsnitt är baserat på uppgifter från Brås kriminalstatistik, Personer lagförda för brott, och presenteras här efter egen bearbetning. Statistik för 2021 har inte kunnat beaktas här eftersom den publicerats för nära inpå färdigställandet av detta betänkande.

<sup>48</sup> 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. Endast i ett fåtal fall finns referenser som pekar ut vilket brott som lett till vilken påföljd. Vanligtvis kan man således inte avgöra vilken påföljd som utdöms för ett enskilt brott. För att Brå i statistiken ska kunna redovisa påföljden efter brott används följande huvudbrottsprincip. 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 minimiskattnig. 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. För att få reda på exakt hur många brott av en viss typ som har lagförts, kan statistik som redovisar antalet lagförda brott användas, se avsnitt 5.6.3. Källa: Brå, 2021, *Kriminalstatistik, Begrepp och definitioner*, s. 9.

<sup>49</sup> Brå, 2021, *Kriminalstatistik, Begrepp och definitioner*, s. 10 f.

bidragsbrott som huvudbrott. Av lagföringsbesluten avsåg 301 domslut, med villkorlig dom som påföljd i 268 fall (varav tre med samhällstjänst), böter i 22 fall och skyddstillsyn i åtta fall. Endast i två domslut blev påföljden fängelse och då för grovt bidragsbrott. Den ena domen var på fängelse i sex månader, den andra på sju. Båda fängelsedomarna var mot män.

Under 2018 fattades det 391 lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott, varav 265 domslut, 111 strafförelägganden och 15 åtalsunderlåtelse. Även här var det klart fler lagföringsbeslut som gällde bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott (331) än som hade grovt bidragsbrott (42) eller vårdslöst bidragsbrott (18) som brottsrubricering. I 212 domslut blev påföljden villkorlig dom (varav fyra med samhällstjänst), i 19 fall böter, i 18 fall fängelse (varav 16 för grovt bidragsbrott) och i 14 fall skyddstillsyn. Den genomsnittliga fängelse tiden för de 18 domarna var 20 månader.

För 2017 såg siffrorna liknande ut men var något lägre än 2018; 338 lagföringsbeslut varav 228 domslut, 104 strafförelägganden och sex åtalsunderlåtelse. De flesta lagföringsbesluten, 287, gällde bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott medan 27 lagföringsbeslut gällde grovt bidragsbrott och 24 vårdslöst bidragsbrott. Den vanligaste påföljden i domsluten det året var villkorlig dom (186) och därefter böter (15), fängelse (13 varav 10 för grovt bidragsbrott) och skyddstillsyn (13). Den genomsnittliga fängelse tiden var 19 månader.

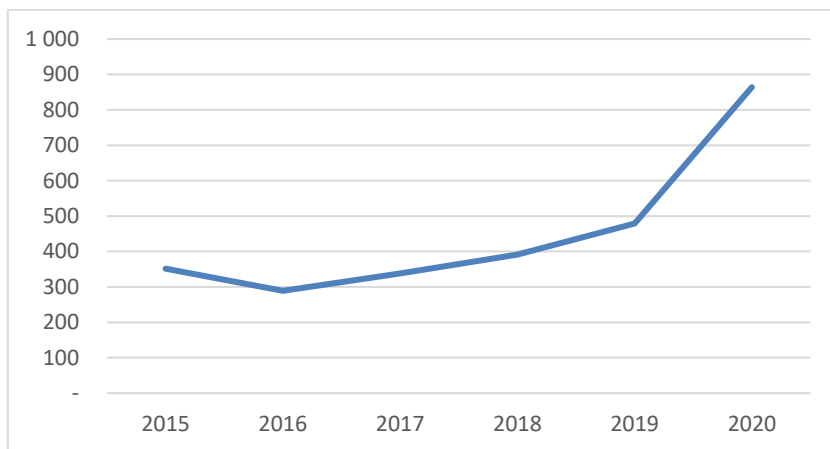
Även under 2016 fattades det något färre lagföringsbeslut. Av de 289 lagföringsbesluten var det 220 domslut, 63 strafförelägganden och sex åtalsunderlåtelse. Totalt 243 lagföringsbeslut hade bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott som huvudbrott, vilket kan jämföras med 21 lagföringsbeslut för grovt bidragsbrott och 25 för vårdslöst bidragsbrott. I 185 domslut blev påföljden villkorlig dom (varav tre med samhällstjänst), i 19 domslut böter, i tio skyddstillsyn (varav två med samhällstjänst) och i fyra fall fängelse. Den genomsnittliga fängelse tiden i de fyra domsluten var 13 månader och då var det en dom på fängelse i tre år, en på ett år och två på vardera en månad.

Under 2015 fattades det 352 lagföringsbeslut, varav 225 domslut, 109 strafförelägganden och 18 åtalsunderlåtelse. Totalt avsåg 284 lagföringsbeslut brott av normalgraden eller ringa brott, 29 lagföringsbeslut grovt bidragsbrott och 39 lagföringsbeslut vårdslöst bidragsbrott. I 179 domslut blev påföljden villkorlig dom (varav tre med

samhällstjänst). Den näst vanligaste påföljden i domsluten var böter (24), följt av skyddstillsyn (13) och fängelse (sju varav fem för grovt bidragsbrott). Den genomsnittliga fängelse tiden var 22 månader och det vanligaste var att fängelsestraffet bestämdes till mer än två men högst fyra år.

Figur 5.6 illustrerar hur utvecklingen har sett ut när det gäller lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott. Den visar alltså summan av alla domslut, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse för sådana brott under åren 2015–2020.

**Figur 5.6 Lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott 2015–2020**



*Källa:* Brå, kriminalstatistik, personer lagförda för brott.

### 5.6.2 Lagföringsbeslut avseende några andra brott

När det gäller lagföring av annan närliggande brottslighet fattades det 1 866 lagföringsbeslut avseende bedrägeri och annan oredlighet enligt 9 kap. brottsbalken under 2020, varav 1 622 domslut. Det var en ökning jämfört med både 2018 och 2019 då det fattades 1 674 respektive 1 768 lagföringsbeslut. Under 2017 fattades det 1 699 lagföringsbeslut, 2016 var det 1 885 beslut och 2015 var det 2 191. Det går alltså att se en uppåtgående trend sedan 2018 när det gäller lagföringsbeslut avseende bedrägerier.

Under 2020 fattades det 1 294 lagföringsbeslut med bokföringsbrott som huvudbrott, varav 430 var domslut. Året före, 2019, fattades något fler lagföringsbeslut avseende bokföringsbrott, 1 390 beslut.

År 2018 fattades det 1 356 lagföringsbeslut avseende bokföringsbrott, vilket alltså var färre än året efter men fler än 2020. Under 2017 fattades det 1 060 lagföringsbeslut, under 2016 fattades det 1 203 beslut och under 2015 fattades det 1 207 beslut. Det har alltså inte funnits någon tydlig uppåt- eller nedåtgående trend när det gäller lagföringsbeslut avseende bokföringsbrott.

När det gäller brott mot skattebrottslagen fattades det 171 lagföringsbeslut under 2020, varav 141 var i domslut. Det var en minskning i förhållande till året före då det fattades 226 lagföringsbeslut avseende brott mot skattebrottslagen. Under 2018 fattades det 234 sådana lagföringsbeslut och 2017 var det 284. Under 2016 fattades det 349 lagföringsbeslut gällande brott mot skattebrottslagen och 2015 var det 385 lagföringsbeslut. Trenden är alltså hela tiden nedåtgående när det gäller lagföringsbeslut där brott mot skattebrottslagen har varit huvudbrottet.

Under 2020 fattades det 876 lagföringsbeslut avseende brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott och av dessa var det 860 domslut. Lagföringsbesluten hade ökat jämfört med 2019 då det fattades 614 sådana beslut. Det var även en stor ökning i förhållande till de 261 lagföringsbeslut som fattades 2018. År 2015, som var det första hela året då lagen om straff för penningtvättsbrott var i kraft, fattades det 83 lagföringsbeslut. Antalet lagföringsbeslut har hela tiden ökat sedan dess.

### 5.6.3 Samtliga lagförda bidragsbrott

Med lagförda brott avses varje enskilt brott som lagförts och som någon eller några lagförts för. Om tre personer lagförs för samma brott, som begåtts gemensamt, innebär detta i statistiken tre lagförda brott.<sup>50</sup>

Under 2020 uppgick det totala antalet lagförda bidragsbrott till 12 232. Av dessa avsåg 11 492 bidragsbrott, ringa eller av normalgraden, 443 grovt bidragsbrott och 297 vårdslöst bidragsbrott. De 12 232 lagförda bidragsbrotten bestod i 7 624 domslut, 4 348 straffförelägganden och 260 åtalsunderlåtelse. Det klart vanligaste var ett

---

<sup>50</sup> Brå, 2021, *Kriminalstatistik, Begrepp och definitioner*, s. 10. Lagförda brott ska inte förväxlas med lagföringsbeslut i statistiken över lagförda personer som avser beslut om att en person har förklarats skyldig till brott i domstol, eller genom ett beslut av åklagare att meddela åtalsunderlåtelse eller utfärda strafföreläggande.

domslut avseende bidragsbrott, ringa eller av normalgraden (7 071 lagförda brott). I ungefär hälften så många fall lagfördes ett bidragsbrott, ringa eller av normalgraden, med ett strafföreläggande (4 170). I de fall ett grovt bidragsbrott lagfördes var det i princip alltid genom ett domslut.

Under 2019 lagfördes totalt 7 590 bidragsbrott, varav avsåg 7 154 brott av normalgraden eller ringa brott, 265 grovt bidragsbrott och 171 vårdslöst bidragsbrott. Det var 4 181 brott som lagfördes genom domslut, 3 327 med strafföreläggande och 82 åtalsunderläts. Domslut avseende bidragsbrott, ringa och av normalgraden, var den vanligaste lagföringen (med 3 996 lagförda brott) även om strafföreläggande för samma brottstyper (3 076) inte låg så långt efter.

År 2018 var det fler lagförda brott än året efter och det berodde främst på att de grova bidragsbrotten var fler. Totalt lagfördes 9 181 bidragsbrott, varav 6 306 bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott, 2 743 grova bidragsbrott och 132 vårdslösa bidragsbrott. Av de bidragsbrott som totalt lagfördes det året var det 6 330 bidragsbrott som lagfördes genom domslut, vilket kan jämföras med 2 506 strafförelagda brott och 345 åtalsunderlätna. Domslut för bidragsbrott av normalgraden eller ringa brott var det vanligaste (3 591 lagförda brott).

Under 2017 var det endast 4 179 lagförda bidragsbrott fördelat på 3 660 brott av normalgraden eller ringa, 335 grovt bidragsbrott och 184 vårdslöst bidragsbrott. Det var 2 170 brott som lagfördes genom domslut, 1 987 med strafföreläggande och 22 brott genom åtalsunderlåtelse. Skillnad var inte så stor mellan hur många brott av normalgraden och ringa som lagfördes i domslut (1 898) respektive med strafföreläggande (1 740).

Antalet sammanlagda lagförda bidragsbrott 2016 var så lågt som 1 875. Av dessa var 1 624 bidragsbrott, ringa och av normalgraden, 69 grovt brott och 182 vårdslöst bidragsbrott. Detta år var det färre brott som lagfördes genom domslut än med strafföreläggande, 618 jämfört med 1 117. Åtalsunderlåtelse avsåg 140 lagförda bidragsbrott. Det var alltså flest som lagfördes för bidragsbrott, ringa och av normalgraden, med strafföreläggande som lagföringstyp (959 lagförda brott).

Under 2015 var det ännu färre lagförda bidragsbrott totalt sett: 1 682, varav avsåg 1 522 bidragsbrott av normalgraden och ringa, 60 grovt bidragsbrott och 100 vårdslöst bidragsbrott. Även detta år

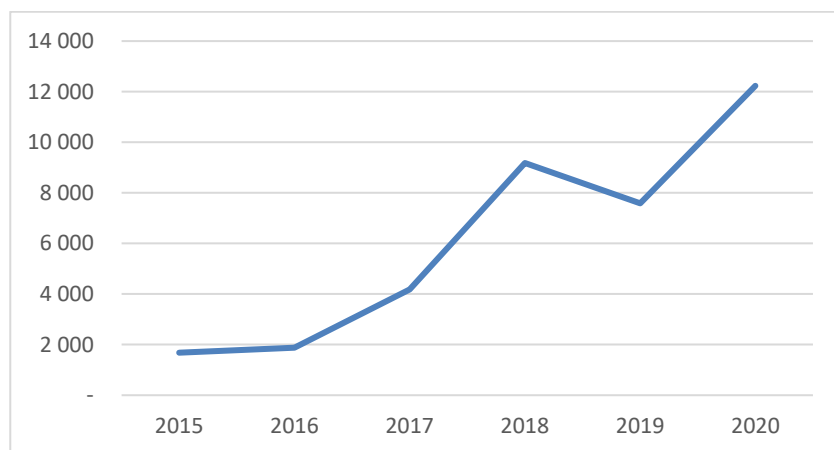


var det fler lagföringar med strafföreläggande än domslut: 882 att jämföra med 697. Av de lagförda brotten det året åtalsunderläts 103. Strafföreläggande för bidragsbrott av normalgraden och ringa var det vanligaste också det året.

I statistiken över lagföringstyper finns även uppgifter om åldern på de personer som lagförs för bidragsbrott. I princip alla lagförda personer är 21 år eller äldre. Det är endast ett fåtal personer i åldern 20 år och yngre (15–20 år) som under perioden 2015–2020 har lagförts för bidragsbrott. Vissa år har det inte varit någon person under 21 år som lagförts för bidragsbrott. I de fall det har varit en så ung person som lagförts, har lagföringstypen varit antingen domslut eller strafföreläggande (domslut avseende sju bidragsbrott 2015, domslut för ett grovt bidragsbrott 2017 och strafföreläggande för fem vårdslösa bidragsbrott 2019).

Figur 5.7 visar utvecklingen när det gäller samtliga lagförda bidragsbrott för respektive år 2015–2020. Det innefattar alltså alla åtalsunderlåtelse, strafförelägganden och domslut, även där bidragsbrott inte har varit huvudbrott i den mening som avses i Brås statistik.

**Figur 5.7** Antal lagförda bidragsbrott 2015–2020



Källa: Brå, kriminalstatistik, personer lagförda för brott.

#### 5.6.4 Personer misstänkta och lagförda för bidragsbrott<sup>51</sup>

Under 2020 var det totalt 7 533 personer som enligt den officiella statistiken var misstänkta för bidragsbrott. Av dessa var 3 934 män och 3 598 kvinnor. En klar majoritet av de personer som misstänktes för bidragsbrott var misstänkta för brott mot Försäkringskassan: 4 552 misstänkta personer varav 2 403 kvinnor och 2 149 män. För brott mot Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassorna var det 1 234 personer misstänkta och där var det fler män än kvinnor (717 män mot 517 kvinnor). Antalet personer som misstänktes för bidragsbrott mot kommunerna var 759 och relativt jämnt fördelade på män och kvinnor (394 män och 365 kvinnor). Personer som misstänktes för bidragsbrott mot övriga myndigheter (CSN, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten) uppgick till 1 068 och där var det nästan precis dubbelt så många män som kvinnor (712 män och 355 kvinnor).

Det kan jämföras med 2019 då det var 3 701 personer misstänkta för bidragsbrott, varav 1 998 män och 1 703 kvinnor. Även det året var en klar majoritet av personerna misstänkta för brott mot Försäkringskassan och det var fler kvinnor än män som var misstänkta för brott mot denna målsägande (2 005 personer varav 1 046 kvinnor och 959 män). På motsvarande sätt var det fler män än kvinnor som misstänktes för bidragsbrott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen (710 personer varav 416 män och 294 kvinnor). Det var ungefär lika många män som kvinnor som misstänktes för brott mot kommunerna (443 personer varav 239 män och 204 kvinnor). Mer än hälften av de som misstänktes för brott mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket var män (584 personer varav 404 män och 180 kvinnor).

Av de 7 533 personerna som misstänktes för bidragsbrott 2020 fick totalt 1 274 personer ett lagföringsbeslut (ungefär 17 procent). Med lagföringsbeslut avses här beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Av dessa var det 641 kvinnor och 633 män. Bland det totala antalet misstänkta personer med lagföringsbeslut det året var det 1 012 personer som lagfördes för brott mot Försäkringskassan. Av dessa var det fler kvinnor än män som lagfördes (536 kvinnor och 476 män). För brott

---

<sup>51</sup> Avsnittet har, för att inte bli för detaljerat, begränsats till statistik från 2019 och 2020. Statistik för 2021 var, som nämnts, inte tillgänglig vid tiden för detta betänkande.

mot Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna var det totalt 144 lagförda personer men där var det fler män än kvinnor (82 män och 62 kvinnor). Det var 53 misstänkta personer som fick lagföringsbeslut avseende brott mot kommunerna och där var det i princip lika många män som kvinnor (28 män och 25 kvinnor). När det gällde lagförda personer för brott mot övriga myndigheter var det ungefär dubbelt så många män som kvinnor bland de 78 personerna som fick ett lagföringsbeslut (56 män och 22 kvinnor).

Även här kan jämföras med 2019. Då var det, som nämnts ovan, totalt 3 701 personer som var misstänkta för bidragsbrott och av dessa fick 619 personer ett lagföringsbeslut. Det var dock fler män än kvinnor som fick ett sådant beslut, 354 män mot 265 kvinnor. Av de misstänkta personerna som fick ett lagföringsbeslut var det 408 personer som lagfördes för brott mot Försäkringskassan, men det året var det fler män än kvinnor som fick ett lagföringsbeslut (216 män och 192 kvinnor). Samma år fick 34 personer lagföringsbeslut för brott mot kommunerna och här var det fler kvinnor än män (21 mot 13). Vidare fick 101 personer misstänkta för brott mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen ett lagföringsbeslut, varav 61 män och 40 kvinnor. Slutligen fick 88 personer av de som misstänktes för brott mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket ett lagföringsbeslut och där var det betydligt fler män än kvinnor (68 mot 20).

## **5.7 Handläggningen av bidragsbrott i senare led av rättskedjan**

### **5.7.1 Inkomna och beslutade brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten**

Antalet inkomna ärenden till Åklagarmyndigheten uppgick under 2021 till 182 734, vilket var i nivå med 2020 då 181 394 ärenden kom in. År 2019 inkom till myndigheten totalt 171 908 ärenden. Antalet inkomna brottsmisstankar<sup>52</sup> till hela myndigheten uppgick 2021 till 428 671, vilket var en drygt sexprocentig minskning jämfört med året före då antalet inkomna brottsmisstankar var ovanligt högt. År 2020 inkom det 457 244 brottsmisstankar till Åklagarmyndig-

<sup>52</sup> Brottsmisstanke definieras av Åklagarmyndigheten med att åklagare fattar beslut i varje enskild misstanke om brott, se [www.aklagare.se/ordlista/](http://www.aklagare.se/ordlista/), hämtat 2022-05-11.

heten. Det var en knappt femprocentig ökning jämfört med året före (drygt 436 717 år 2019). Brottsmisstankar avseende förmögenhetsbrott, där bidragsbrott ingår, minskade 2021 med 10 procent. Under 2020 var förmögenhetsbrott en av de brottsgrupper som ökade mest. Den stora ökningen av antalet inkomna misstankar om förmögenhetsbrott bestod av bidragsbrott. Ökningen av inkomna bidragsbrott 2020 var enligt myndigheten en följd av att den myndighetsgemensamma satsningen på dessa utredningar hade gett resultat, främst i form av många redovisade ärenden från Polismyndigheten (se avsnitt 4.2.14).<sup>53</sup>

Utflödet från Åklagarmyndigheten mäts med måtten avslutade ärenden och beslutade brottsmisstankar per år. Under 2021 avslutades 189 034 ärenden inom Åklagarmyndigheten. Det var drygt 1 procent fler beslut jämfört med 2020 (186 498). Under 2019 avslutades totalt 176 246 ärenden inom hela myndigheten. Sett till brottsmisstankar fattades det 439 654 beslut under 2021, vilket var en minskning med 7 procent jämfört med 2020 då 472 398 beslut fattades. År 2019 fattades det totalt 445 384 sådana beslut.<sup>54</sup>

När det specifikt gäller bidragsbrott inkom det enligt statistik från Åklagarmyndigheten<sup>55</sup> 24 321 brottsmisstankar avseende sådana brott under 2021. Av dessa hade 21 251 misstankar utretts under ledning av polis och 3 070 misstankar skulle utredas under ledning av åklagare. Jämfört med året innan minskade inflödet till myndigheten med drygt 4 200 brottsmisstankar och det var de misstankar som utreddes under ledning av polis som minskade i förhållande till 2020. De inkomna brottsmisstankarna som utreddes under ledning av åklagare var fler under 2021 än under tidigare år, vilket alltså innebär att utredningar om grova bidragsbrott har blivit fler till antalet. Trots minskningen 2021 var inflödet av bidragsbrott på en klart högre nivå än 2019.<sup>56</sup>

Under 2020 inkom det till Åklagarmyndigheten totalt 28 543 brottsmisstankar avseende bidragsbrott. Dessa fördelade sig med 25 651 polisledda och 2 892 åklagarleda förundersökningar. I jämförelse med 2019 hade antalet inkomna brottsmisstankar om bidragsbrott ökat

<sup>53</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2021, s. 17 f., årsredovisning 2019, s. 14 f., och årsredovisning 2020, s. 15 f.

<sup>54</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2021, s. 19.

<sup>55</sup> Personal vid Åklagarmyndighetens statistikavdelning har på uppdrag av oss sökt på antalet inkomna brottsmisstankar avseende bidragsbrott för åren 2015–2021. Uppgifterna avser totalt för hela Åklagarmyndigheten och presenteras här efter egen bearbetning.

<sup>56</sup> Se även Åklagarmyndighetens årsredovisning 2021, s. 18.

med 74 procent, eller drygt 12 000 brottsmisstankar. År 2019 uppgick nämligen inkomna brottsmisstankar avseende bidragsbrott till 16 377, varav 13 622 polisleda och 2 755 åklagarleda. Den stora ökningen av brottsmisstankar om bidragsbrott som inkom till Åklagarmyndigheten 2020 var framför allt i polisleda förundersökningar.

Under 2018 inkom det 13 645 brottsmisstankar avseende bidragsbrott till Åklagarmyndigheten, vilket alltså var knappt 3 000 färre misstankar än under 2019. Av inkomna brottsmisstankar 2018 var 10 953 polisleda och 2 692 åklagarleda. Siffrorna för 2017 såg mycket likartade ut (13 365 brottsmisstankar varav 10 436 polisleda och 2 929 åklagarleda).

Under 2015 och 2016 var det betydligt färre polisleda förundersökningar med bidragsbrott som brottsmisstanke, vilket också gav ett totalt sett lägre antal inkomna brottsmisstankar. Under 2016 inkom det totalt 9 516 brottsmisstankar om bidragsbrott, varav 6 351 polisleda och 3 165 åklagarleda. För 2015 var siffrorna 7 575 brottsmisstankar totalt, varav 5 173 polisleda och 2 402 åklagarleda.

Från 2015 till 2020 ökade antalet inkomna brottsmisstankar avseende bidragsbrott till Åklagarmyndigheten med närmare 21 000 för att sedan minska något. De brottsmisstankar som utreds under ledning av åklagare har inte varierat så mycket från år till år utan den klart största förändringen har varit bland de polisleda förundersökningarna.

När det gäller beslutade brottsmisstankar<sup>57</sup> fattade Åklagarmyndigheten 24 968 sådana beslut under 2021 avseende misstanke om bidragsbrott, varav 21 452 polisleda och 3 516 åklagarleda. Av de polisleda förundersökningarna ledde bland annat 10 817 brottsmisstankar till väckta åtal, 4 482 misstankar till att åtal inte väcktes, 2 414 misstankar till utfärdade strafföreläggande, 1 138 misstankar till nedlagda förundersökningar och 163 brottsmisstankar till åtalsunderlåtelse. Av de brottsmisstankar som utreddes under ledning av åklagare ledde 1 536 till åtal, 933 till att förundersökningen lades ner, 567 till att misstanken avslutades, 230 till att förundersökningsledningen överlämnades till utredande myndighet, 127 till strafföreläggande, 121 till att åtal inte väcktes och två misstankar till åtalsunderlåtelse.

---

<sup>57</sup> Avser beslutade brottsmisstankar under året. Dessa kan dock ha inkommit samma eller tidigare år.

Under 2020 hade Åklagarmyndigheten 30 132 beslutade brottsmisstankar avseende bidragsbrott. Den klart största delen av besluten gällde även det året polisleda förundersökningar (26 605 beslut). Av de beslutade brottsmisstankarna i polisleda förundersökningar ledde 11 956 till att åtal väcktes, 5 496 till att åtal inte väcktes, 4 073 till strafföreläggande, 1 612 att förundersökningsledningen överlämnades till utredande myndighet, 1 406 att förundersökningen lades ner och 259 till åtalsunderlåtelse. När det gäller beslutade brottsmisstankar i åklagarledda förundersökningar fördelade sig besluten bland annat på åtal med 1 488, nedlagda förundersökningar med 1 335, att åtal inte väcktes med 386, att strafföreläggande utfärdades med 222 och åtalsunderlåtelse för en misstanke.

Sett tillbaka i tiden har även beslutade brottsmisstankar när det gäller bidragsbrott ökat, med mer än 20 000 från 2015 till 2020. Den största ökningen har varit för de polisleda förundersökningarna där det var 5 620 beslutade brottsmisstankar 2015 och, som nämnts, 26 605 beslutade brottsmisstankar 2020. Från 2020 till 2021 minskade däremot de beslutade brottsmisstankarna i polisleda förundersökningar med drygt 5 000. De beslutade brottsmisstankarna i åklagarledda förundersökningar var lite drygt 1 600 fler 2020 än under 2015 och minskade med endast elva misstankar under 2021.<sup>58</sup>

### 5.7.2 Inkomna och avgjorda mål om bidragsbrott i tingsrätt<sup>59</sup>

Enligt uppgifter från Domstolsverket<sup>60</sup> inkom under 2021 till tingsrätt totalt 981 mål där bidragsbrott ingick som brottsmisstanke. Samma år avgjordes 968 sådana mål. Det innebar en ökning både av inkomna och av avgjorda mål jämfört med året före. Under 2020 inkom nämligen totalt 893 mål där bidragsbrott ingick som brottsmisstanke och avgjordes 593 mål med sådan brottsmisstanke. Året dessförinnan, 2019, var antalet inkomna mål till tingsrätt där bidrags-

<sup>58</sup> Bearbetning av statistik från Åklagarmyndigheten.

<sup>59</sup> Uppgifter om inkomna och avgjorda mål i tingsrätt är framtagna utifrån vilka ingående brottsmisstankar som förekommer i inkomna respektive avgjorda brottmål i tingsrätt. Ett brottmål kan ha en eller flera brottsmisstankar och det kan gälla en eller flera rubriceringar. Siffrorna säger inget om vem eller vilka gärningspersonerna är eller hur gamla målen är när de avgörs.

<sup>60</sup> Personal vid Domstolsverket, Ekonomiavdelningen, Enheten för analys och finansiering, har, på uppdrag av oss, sökt på antalet inkomna och avgjorda mål där det förekommer en brottsrubricering som innehåller ordet bidragsbrott för åren 2015–2021. Uppgifterna avser totalt för samtliga tingsrätter. Domstolsverket har inte någon statistik över brottsmisstankar för hovrätterna.

brott ingick som brottsmisstanke totalt 420. Det året avgjordes 380 mål med bidragsbrott som ingående brottsmisstanke. Under 2018 inkom till tingsrätt 356 mål och avgjordes 312 mål om bidragsbrott. Siffrorna för året dessförinnan, 2017, såg likartade ut; 350 inkomma och 304 avgjorda mål om bidragsbrott. Antalet inkomna mål om bidragsbrott var lägre för både 2015 och 2016; 291 respektive 261. Under dessa år avgjordes det i princip lika många mål med bidragsbrott som ingående brottsmisstanke, 279 mål 2015 jämfört med 278 mål 2016.

Sammanfattningsvis har antalet inkomna mål om bidragsbrott till tingsrätt ökat stadigt sedan 2016. Bara mellan åren 2019 och 2020 hade antalet inkomna mål om bidragsbrott mer än dubblats. Mellan 2020 och 2021 ökade antalet inkomna mål med nästan 90. Inte under något av åren i jämförelsematerialet har det avgjorts lika många mål om bidragsbrott som det har kommit in på ett år, även om skillnaden inte var så stor under 2021. Däremot har antalet avgjorda mål hela tiden ökat sedan 2016. Under 2021 avgjordes det 375 fler mål än under 2020 och nästan 590 fler mål än under 2019.

Huvuddelen, omkring 90–95 procent, av såväl inkomna som avgjorda mål i tingsrätt 2019–2021 där bidragsbrott ingick som brottsmisstanke avsåg brott av så kallad normalgraden. För åren 2015–2018 låg det på cirka 90 procent eller strax under. En mindre andel av inkomna och avgjorda mål med bidragsbrott som brottsmisstanke har rört misstanke om grovt bidragsbrott eller ringa brott. De grova och ringa brotten har tidigare (2015–2019) varit ungefär lika många till antalet om man jämför dem sinsemellan och från år till år. Under de senaste två åren har det dock skett en förändring. Mål där bidragsbrott, ringa brott ingått som brottsmisstanke har ökat. Endast ett fåtal mål som kommer in och avgörs vid tingsrätterna varje år har haft vårdslöst bidragsbrott som ingående brottsmisstanke.<sup>61</sup>

## 5.8 Uppklaringen ser bättre ut

Det är vanskligt att dra några säkra slutsatser av den redovisade statistiken. Den bild som tydligt framkommer är ändå att det i dag anmäls betydligt fler bidragsbrott än tidigare, även om antalet anmälda bidragsbrott gick ned något under 2021. Försäkringskassan är

---

<sup>61</sup> Bearbetning av statistik från Domstolsverket.

den myndighet som står för den klart största delen av alla anmälningar och är målsägande i en klar majoritet av alla anmälda bidragsbrott. Anmälningarna om bedrägerier enligt brottsbalken har däremot gått ner kraftigt under de senaste åren. Nedgången när det gäller anmälda bedrägerier kan dock förklaras med att sådan brottslighet förändras och utvecklas i takt med den digitala utvecklingen, där exempelvis kortbedrägerier minskar om det införs nya betalningslösningar. Även om anmälningarna av bedrägerier har gått ner behöver det inte innebära att problemet blivit mindre utan brottsligheten kan ha ändrat form och vinsterna i det enskilda brottet blivit större för gärningsmännen. Anmälningar om brott mot lagen om straff för penningtvättsbrott har ökat i princip hela tiden sedan den lagen började gälla. Det är en nyare lagstiftning än bidragsbrottslagen och ökningen visar att det tar tid innan en ny lagstiftning får fullt ut genomslag.

Handläggningen av bidragsbrott har ökat under senare år även om det också här var en nedgång 2021. Polismyndigheten tar emot fler ärenden nu än för några år sedan och som en följd av det avskriver mer, utreder mer och redovisar i större utsträckning till åklagare. Åklagarmyndigheten får därmed ta emot fler ärenden och fattar också fler lagföringsbeslut (åtal, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse). Statistik från Åklagarmyndighetens visar tydligt att såväl antalet inkomna som beslutade brottsmisstankar har ökat jämfört med för några år sedan men också att det var en nedgång under 2021. Även tingsrätterna tar emot och avgör betydligt fler mål om bidragsbrott i dag än för bara några år sedan och där var det en fortsatt uppgång det senaste året. I vilken utsträckning Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna får hantera bidragsbrott beror till stor del på hur mycket de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna anmäler misstänkta bidragsbrott.

Statistiken från Brå visar att lagföringsbesluten avseende bidragsbrott har ökat stadigt sedan 2016, i likhet med vad som gäller för till exempel brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott. Det kan jämföras med antalet lagföringsbeslut med bedrägeri som huvudbrott som sjönk kontinuerligt fram till 2018 för att därefter öka något igen men fortfarande ligger på en betydligt lägre nivå än för tio år sedan. En jämförelse kan också göras med antalet lagföringsbeslut avseende brott enligt skattebrottslagen som, från att ha legat på ungefär samma nivå som bidragsbrotten under 2015/2016, sjunkit



till en nivå långt under. Lagföringsprocenten för bidragsbrott har dock legat relativt stabilt de senaste åren, runt 40 procent med undantag för åren 2017 och 2018 då den låg på ungefär 50 procent. Bidragsbrotten har generellt sett en hög personuppklaringsprocent, i likhet med vad som gäller för bokföringsbrott och penningtvättsbrott. Den ligger högre än vad som är fallet för bedrägerier enligt brottsbalken. En förklaring till det kan vara att vid bidragsbrott har utbetalande myndighet i regel genomfört en fullständig utredning av den felaktiga utbetalningen, som bifogas anmälan, och det finns ofta en misstänkt person redan i anmälan.

Resultatet av statistiken bör också tolkas med viss försiktighet. Det finns omvärldsfaktorer som kan leda till tillfällig eller mer permanent påverkan på antalet anmälda och lagförda bidragsbrott. Sådana faktorer kan vara regeringsuppdrag i syfte att utöka kontrollen eller förbättra hanteringen av misstänkta bidragsbrott, myndigheternas interna prioriteringar och resurser, förändringar i lagstiftning eller i samhället i stort. Som exempel på en samhällsfaktor som kan ha inverkat på statistiken kan nämnas coronapandemin.

Trots att situationen ser bättre ut när det gäller hanteringen av misstänkta bidragsbrott visar genomgången att det fortfarande är stor skillnad mellan hur många bidragsbrott som anmäls varje år och hur många lagföringsbeslut som fattas av åklagare eller domstol under samma år. Vad det kan bero på återkommer vi till i kapitel 7. Det kan dock redan här konstateras att det inte går att rakt av jämföra antalet anmälda brott med antalet lagföringsbeslut eftersom lagföringsbeslut kan innehålla flera brott. Antalet lagförda brott är inte heller ett bra jämförelsemått eftersom det inte motsvarar hur brott anmäls. Skillnader i hur anmälningar och lagföringar redovisas i statistiken medför att det inte går att göra några direkta jämförelser.



## 6 Myndigheternas arbete med misstänkta bidragsbrott

### 6.1 Inledning

Inom ramen för vårt uppdrag ska vi genomföra en kartläggning och en behovsanalys där relevanta förslag i tidigare utredningar och redovisningar beaktas. I kapitel 4 har vi beskrivit tidigare och pågående utredningar och myndighetsuppdrag som är relevanta på området. I kapitel 5 har vi kartlagt och analyserat hur uppkläringen ser ut när det gäller anmälda bidragsbrott. Härutöver ingår det i uppdraget att kartlägga och analysera om de utbetalande myndigheternas befintliga strukturer för handläggning behöver förändras och om informationsutbytet mellan de myndigheter som omfattas av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen är ändamålsenligt. Vi ska också kartlägga och analysera om samverkan mellan berörda myndigheter är ändamålsenlig och hur berörda myndigheters kompetens kan tas tillvara. Kartläggningen och analysen ska ligga till grund för de förslag som vi sedan presenterar.

Sedan bidragsbrottslagen (2007:612) infördes har flera olika åtgärder vidtagits för att förbättra möjligheten att arbeta effektivt och lagföra fler brott. Bland annat har bidragsbrottslagen ändrats och nya arbetssätt har införts efter olika samverkansprojekt och regeringsuppdrag. De beslutande och brottsutredande myndigheterna har också genomfört ett arbete med att förbättra hanteringen av misstänkta bidragsbrott. De tidigare undersökningarna av hur myndigheterna hanterar bidragsbrott, vilka redogörs för i avsnitt 6.3, gjordes för flera år sedan och har inte kunnat beakta alla förändringar på området. Vi har därför ansett att det är nödvändigt att göra en ny undersökning av hur hanteringen av misstänkta bidragsbrott ser ut i dag hos olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

I detta kapitel redogör vi för de olika problem som har identifierats i myndigheternas handläggning av felaktiga utbetalningar som misstänks bero på att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, samt orsaker till att inte fler misstänkta bidragsbrott lagförs. Kapitlet inleds med en redogörelse för vilket material och vilka metoder vi har använt oss av i vår kartläggning och i behovsanalysen. Därefter beskriver vi i avsnitt 6.3 vad som anförts i tidigare betänkanden, rapporter och andra undersökningar om vad som är orsaken till att handläggningen av misstänkta bidragsbrott hos beslutande och brottsutredande myndigheter inte är mer effektiv. I avsnitt 6.4 beskriver vi de beslutande och brottsutredande myndigheternas interna arbete med misstänkta bidragsbrott. På det följer i avsnitt 6.5 en redovisning av regeringens styrning av myndigheternas verksamhet kring felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Sedan beskrivs i avsnitt 6.6 hur samverkan mellan de olika myndigheterna ser ut. Avsnitt 6.7 beskriver vilka övriga behov som har lyfts fram för att motverka bidragsbrott. Vi har i huvudsak fokuserat på de frågor som sedan ligger till grund för våra överväganden och förslag.

## 6.2 Material och metod

Under mer än ett decennium har utredningar och utvärderingar visat att det finns brister i hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Flera åtgärder har under årens lopp vidtagits för att undanröja hindren, bland annat genom olika regeringsuppdrag och samverkansprojekt. För att få en uppfattning av vilka brister som har identifierats tidigare och vilka problem som återstår har vi gått igenom tidigare undersökningar om hanteringen av bidragsbrott och inhämtat uppgifter från berörda myndigheter.

Flera tidigare utredningar har haft i uppdrag att på olika sätt undersöka de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Välfärdsbrottsutredningen<sup>1</sup> diskuterade i SOU 2017:37 de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra bidragsbrottslighet. I SOU 2018:14 kartlade Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen hur berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

---

<sup>1</sup> Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden kallades av regeringen Välfärdsbrottsutredningen, se *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, prop. 2018/19:132, s. 11. Vi har därför valt att kalla utredningen för Välfärdsbrottsutredningen.

arbetade för att förhindra och förebygga bidragsbrott. Även Brottsförebyggande rådet (Brå), och Riksrevisionen har i ett flertal rapporter analyserat frågor med nära anknytning till bidragsbrottslighet.

Olika betänkanden och rapporter har varit viktiga källor till vilka brister som tidigare har identifierats i hanteringen av misstänkta bidragsbrott hos beslutande och brottsutredande myndigheter. Det finns en förhållandevis stor mängd rapporter och tidigare betänkanden, varför vi framför allt har koncentrerat oss på material från senare år som beskriver den i dag aktuella situationen. Utöver det har vi tagit del av interna och externa rapporter, arbetsordningar, vägledning, riktlinjer och handböcker som de olika myndigheterna har tagit fram, liksom regleringsbrev och årsredovisningar. Även olika framställningar som myndigheter har gjort till regeringen har varit viktiga källor.

Vi har också inhämtat uppgifter från de myndigheter som beslutar om utbetalningar från välfärdssystemen och de myndigheter som utreder bidragsbrott. Vi har skickat ut frågor till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om hanteringen av misstänkta bidragsbrott som myndigheterna har fått besvara skriftligen. Frågorna rörde bland annat hur myndigheterna arbetar med misstänkta bidragsbrott, och vilka problem de ser med hanteringen hos beslutande myndigheter och i rättskedjan. Vidare har vi, som framgår i avsnitt 2.2, träffat representanter från Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vi har också träffat medarbetare på Brottsförebyggande rådet (Brå), Ekonomistyrningsverket (ESV), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och olika arbetsgrupper inom samverkansinitiativet Motståndskraft hos utbetalande och rättstvårdande myndigheter (MUR). Vi har även skickat ut frågor till tolv kommuner<sup>2</sup> om hur kommunerna arbetar med misstänkta bidragsbrott. De tillfrågade kommunerna har valts ut genom kontakt med SKR och samtliga av dem ingår i expertrådet för SSBTEK<sup>3</sup>. Urvalet innefattar både små och stora kommuner, i olika delar av landet och med olika demografi. Myndigheternas och kommunernas svar finns redovisade i respektive avsnitt beroende på frågans karaktär.

---

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

<sup>3</sup> Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd, SSBTEK.

## 6.3 Tidigare undersökningar om hanteringen av misstänkta bidragsbrott

I detta avsnitt redogör vi för vad som anförts i tidigare betänkanden, rapporter och andra undersökningar om vad som är orsaken till att handläggningen av misstänkta bidragsbrott hos beslutande och brottsutredande myndigheter inte är mer effektiv. Frågor som rör styrning och samverkan behandlas huvudsakligen i avsnitt 6.5 och 6.6.

### 6.3.1 Betänkanden, rapporter och andra undersökningar

#### Bidragsbrottsutredningen

Bidragsbrottsutredningen som föregick införandet av bidragsbrottslagen gjorde en genomgång av ett antal domar och nedlagda förundersökningar avseende misstänkta brott mot socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestödsförmåner och ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten. Genomgången inriktades på att undersöka vilka omständigheter som medför att polisanmälningar inte leder till lagföring och förekomsten av fall som inte lett till någon straffrättslig påföljd men där beteendena ändå kan bedömas vara straffvärda.<sup>4</sup> Dessförinnan hade Försäkringskassan i rapporten *Leder misstänkt fusk till åtal?* (2005:10) redovisat en granskning av ett större antal återredovisade polisanmälningar. Bidragsbrottsutredningen drog slutsatsen av såväl sin egen som Försäkringskassans undersökning att de utredningar som ligger till grund för polisanmälningar i huvudsak är av god kvalitet och att misstankegraden regelmässigt ligger så högt att beviskravet för inledande av förundersökning är uppfyllt. I Försäkringskassans rapport angavs att polis och åklagares beslut att lägga ner förundersökningar ibland kunde ifrågasättas. Bidragsbrottsutredningen däremot ansåg sig inte ha grund för att kritisera polis och åklagares bedömningar i det material som utredningen hade granskat. Utredningen konstaterade att polis och åklagare i vissa fall tvingas att prioritera annan brottslighet framför bidragsbrott, vilket kan leda till att brotten preskriberas innan en utredning har hunnit göras. Det noterades emellertid att det inte var unikt för bidragsbrott. I Försäkringskassans rapport framhölls att en god dialog mellan Försäkringskassan och polis och åklagare tycks ha betydelse och leder till lagföring i

<sup>4</sup> *Bidragsbrott*, SOU 2006:48, s. 98 f.

högre utsträckning. Av båda undersökningarna framgår att det är ett genomgående drag i brottsutredningar om misstänkta bedrägerier mot välfärdssystemen, att frågan om det förelegat brottsligt uppsåt ofta blir avgörande för lagföringen.<sup>5</sup>

## Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har i en rapport från 2011 granskat statens arbete med att motverka bidragsbrott sedan bidragsbrottslagen infördes (se avsnitt 4.2.3). I rapporten konstaterade revisionen att av de bidragsbrottsärenden som myndigheterna polisanmält och som inte läggs ner av polis eller åklagare är det långt ifrån alla som klaras upp. Riksrevisionen använde andelen personupplärade brott som ett mått på polisens och åklagarens arbete med att utreda de polisanmälningar rörande bidragsbrott som gjorts av de utbetalande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Riksrevisionen konstaterade att majoriteten av de bidragsbrott som personupplärdes också ledde till åtal. Vidare hade revisionen gått igenom myndigheternas statistik avseende bidragsbrottsärenden och kunde vid en summering av ett ärendes väg från misstanke till personupplärning konstatera att endast en liten andel av de misstänkta bidragsbrotten klarades upp.<sup>6</sup>

Riksrevisionen kunde konstatera att det fanns flera brister i den kedja av myndigheter som ska upptäcka och utreda bidragsbrott. Det fanns brister i kunskapen hos handläggare, brottsutredare och åklagare. Handläggare på beslutande myndigheter saknade utbildning och stöd i frågor som rör bidragsbrott. Polis och åklagare bedömdes ha för lite kunskap om de olika förmånerna som bidragsbrottsärendena handlar om. Vidare noterades att många bidragsbrottsärenden blev liggande vid de olika myndigheterna i rättskedjan, vilket medförde en risk för att brotten preskriberades innan de hann utredas. Det är svårt att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet, vilket försvåras om det finns brister i den information som de beslutande myndigheterna ska lämna till sökande och om detta inte dokumenteras tillräckligt. Det bedömdes vara stor skillnad på polisanmälningar från olika myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner, och i vissa

---

<sup>5</sup> Försäkringskassan, 2005, *Leder misstänket fusk till åtal? En studie av polisanmälda ärenden från försäkringskassorna* 2005:10, s. 62–71 och SOU 2006:48, s. 99 f.

<sup>6</sup> Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20, s. 48.

fall fanns det stora brister. Riksrevisionen konstaterade också att det fanns brister i den återkoppling som gjordes mellan myndigheterna.<sup>7</sup>

## Välfärdsbrottsutredningen

Frågan om uppkläring av anmälda bidragsbrott diskuterades i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (se avsnitt 4.2.10). Efter en genomgång av statistik över inflödet av polisanmälningar konstaterade utredningen att de senaste årens totala ökning av polisanmälningar avseende bedrägeri- och bidragsbrott hade lett till en mycket hög arbetsbelastning hos Polismyndigheten. Enligt Välfärdsbrottsutredningens bedömning hade arbetsbelastningen lett till att många ärenden om bidragsbrott inte hade utretts i den omfattning som kunde förväntas. Det gällde främst enklare bidragsbrott, vilket kunde bero på att utredare måste beakta att vissa ärenden, med till exempel frihetsberövade, måste prioriteras. Sammantaget innebar det att många ärenden om bidragsbrott riskerade att bli avskrivna utan utredning eller bli liggande i balans och i vissa fall till att brott preskriberades.<sup>8</sup>

Trots en jämförelsevis hög uppkläringprocent när det gäller bidragsbrott jämfört med bedrägerier var det enligt utredningen anmärkningsvärt att en så stor del av de anmälda bidragsbrotten inte leder till lagföring när gärningspersonen i princip alltid är känd och det finns en underbyggd brottsanmälan. Enligt utredningen fanns det flera tänkbara förklaringar till att det var så. En förklaring var svårigheten att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. En annan var att de brottsbekämpande myndigheterna i konkurrens med andra brott inte hade tillräckliga resurser för att utreda brotten. Det saknades kompetens i olika delar av utredningskedjan och den befintliga ordningen var inte optimal i fråga om samverkan mellan myndigheterna. Utredningen identifierade några risker gällande de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra bidragsbrottslighet. Det handlade om behovet av specialiserad kompetens och samverkan mellan utbetalande och brottsbekämpande aktörer. Även Polismyndighetens behov av spaningsresurser och behovet av att brottsbekämpande myndigheter kopplas in i ett tidigt skede i

<sup>7</sup> Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20, s. 37–58.

<sup>8</sup> *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, s. 474 f.



brottsutredningarna var sådant som fördes fram. Utredningen konstaterade att myndigheter hade vidtagit åtgärder för att effektivisera brottsutredningarna och komma till rätta med problemen men att det inte hade gett ett tillfredställande resultat för uppkläringen av anmälda bidragsbrott.<sup>9</sup>

## Utvärderingen av bidragsbrottslagen

Den utredning som hade i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen, se avsnitt 4.2.11, skulle också undersöka i vilken utsträckning misstänkta bidragsbrott polisanmäls, vilken kvalitet som polisanmälningarna har och hur de utreds. I sitt betänkande redovisade utredningen hur de myndigheter som är skyldiga att anmäla misstänkta bidragsbrott tog sig an den uppgiften.<sup>10</sup> Det konstaterades att något som försvårar hanteringen av misstänkta bidragsbrott är att det är otydligt vilka åtgärder som myndigheterna får, eller bör vidta för att utreda brott före anmälan. Den preliminära bedömningen av uppsåt eller grov oaktsamhet som ska göras före anmälan vållar också ofta problem.<sup>11</sup>

Några myndigheter och kommuner polisanmälde i låg utsträckning, trots att de är skyldiga att göra det. Anledningen till det var att myndigheterna upplevde att anmälningarna inte ledde någon vart. Utredningen konstaterade att det var vanskligt att dra några slutsatser av siffror över andelen polisanmälningar men att uppfattningen ändå var att myndigheterna inte anmälde i överkant. Flera omständigheter hindrade att anmälningsskyldigheten fick fullt ut genomslag. Här nämndes som exempel resursbrist och överväganden om bevisningen var tillräcklig för lagföring. När ett ärende väl hade anmälts upplevdes återkopplingen från rättsväsendet som bristfällig, särskilt i fråga om varför ett ärende lades ner.

Kartläggningen visade även att polisanmälningarna höll skiftande kvalitet, mycket beroende på myndighetens eller kommunens storlek och vana av att anmäla brott. Kvaliteten upplevdes på sina håll ha blivit bättre som en följd av myndighetssamverkan och att Polismyndigheten tagit fram mallar för anmälan. Att faktiskt polisanmäla

---

<sup>9</sup> SOU 2017:37, s. 477 f.

<sup>10</sup> *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, SOU 2018:14, s. 130 f.

<sup>11</sup> SOU 2018:14, s. 157.

de misstänkta bidragsbrotten framhölls, tillsammans med ett effektivt kontrollarbete, som det bästa sättet att nå fram till lagföring. Utvärderingen av bidragsbrottslagens tillämpning visade sammantaget att misstänkta bidragsbrott inte anmäls i tillräcklig utsträckning och att andelen polisanmälningar som leder till lagföring är låg.<sup>12</sup>

## Förbättrad hantering av bidragsbrott

I det regeringsuppdrag som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten redovisade i oktober 2020 hade myndigheterna bland annat haft i uppgift att kartlägga hur brottsutredningar av bidragsbrott bedrivs och vidta lämpliga åtgärder för att nå en ökad uppkläring (se avsnitt 4.2.14). Enligt slutrapporten hade uppdraget lett till att fler bidragsbrott kunde utredas och lagföras.<sup>13</sup>

För perioden januari till september, respektive år 2018–2020, hade antalet inkomna ärenden till Polismyndigheten ökat med cirka 60 procent. Under samma period hade antalet avslutade ärenden ökat med cirka 190 procent. Antalet öppna ärenden hade minskat med cirka 15 procent mellan 2019 och 2020. Att antalet öppna ärenden minskade förklarades med ett förändrat arbetssätt och mer resurser till att hantera misstänkta bidragsbrott. En bidragande orsak till det ökade antalet inkomna ärenden kunde vara utvidgningen av bidragsbrottslagen i januari 2020. Trots det ökade inflödet ökade alltså Polismyndigheten antalet avslutade ärenden och takten i vilken Polismyndigheten avslutade ärendena hade också ökat. Redovisningen från Polismyndigheten till Åklagarmyndigheten hade ökat under projektet. Även antalet nedlagda ärenden hos Polismyndigheten hade ökat, med omkring 200 procent.<sup>14</sup>

Av rapporten framgick också att antalet brottsmisstankar avseende bidragsbrott som inkom till Åklagarmyndigheten hade ökat successivt. Åklagarmyndigheten kunde hantera det ökade antalet brottsmisstankar på nationell nivå men runt om i landet såg det olika ut. Antalet brottsmisstankar som hade lett till lagföringsbeslut hos Åklagarmyndigheten hade ökat kraftigt. Med lagföring avses då åkla-

<sup>12</sup> SOU 2018:14, s. 157 f.

<sup>13</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 4.

<sup>14</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 14 f.

gares beslut om åtal, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse.<sup>15</sup> Brottsgruppen bidragsbrott visade en högre lagföringsandel i förhållande till totalvärdet för samtliga brottsmisstankar på myndigheten.<sup>16</sup>

## Brå-rapporter

Att ett förändrat arbetssätt kan leda till fler polisanmälningar framgår av den studie som Brå genomförde för att undersöka coronapandemins påverkan på brottsligheten. Bidragsbrott var en av de brottskategorier där polisanmälningarna hade varit fler under perioden mars–december 2020 jämfört med samma period året före. Bidragsbrotten ökade med runt 2 600 anmälningar under 2020 jämfört med 2019. Särskilt under hösten 2020 var det en kraftig ökning av polisanmälningarna för bidragsbrott. Enligt Brå var förklaringen till ökningen ett förändrat arbetssätt snarare än förändringar ute i samhället. Bidragsbrott anmäls främst av Försäkringskassan och dessa anmälningar hade under den undersökta perioden ökat med en tredjedel. Den ökningen hade kunnat vara relaterad till de nya bidrag som hade inrättats för att minska effekterna av pandemin och att karensdagen togs bort. Brå framhöll dock att Försäkringskassan hade anmält ytterst få fall av fusk rörande just dessa ersättningsformer. I stället berodde ökningen uteslutande på Försäkringskassans utökade kontrollinsatser och att ökade resurser hade tillförts för detta. Den satsningen var planerad redan före pandemin.<sup>17</sup>

Produktionen hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna hade enligt rapporten ökat under pandemin. I huvudsak berodde det på att myndigheterna haft mer resurser för att handlägga ärenden än vanligt när en stor del av all utbildning för personalen ställdes in på grund av pandemin. För Polismyndigheten handlade det också om en minskning av vissa typer av arbetsuppgifter, som kommanderingar vid sportevenemang och statsbesök. Totalt sett hade det gett myndigheten ett ökat utrymme för annat arbete, som att registrera och utreda brott. Ökningen av produktionen tycks i huvudsak ha avsett enklare ärenden, oftast sådana där Polismyndigheten eller

<sup>15</sup> Det skiljer sig alltså från hur lagföring används inom Brås statistik. Med lagföringsbeslut avses där beslut i domstol mot en person, det vill säga domslut, och lagföringsbeslut som fattas av åklagare, det vill säga strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

<sup>16</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 16 f.

<sup>17</sup> Brå, 2021, *Pandemins inverkan på flödet i rättskedjan*, rapport 2021:4, s. 8, 18 f. och 23 f.

någon annan myndighet initierat polisanmälan. Bidragsbrott nämndes som exempel på sådana ärenden. Däremot fanns det inga indikationer på att allvarigare, mer svårutredda brott hade utretts och avgjorts i större utsträckning under 2020 än tidigare. Bidragsbrott ingick bland de ärenden där Polismyndigheten i högre utsträckning hade redovisat till Åklagarmyndigheten. Det var också den brottstyp där antalet lagförda brottsmisstankar ökade mest under 2020. Åklagarmyndighetens bedömning, som Brå redovisade i sin rapport, var att ökningen berodde på att både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i sina regleringsbrev alltsedan 2018 haft i uppdrag att öka lagföringen av bidragsbrott och att man under vissa perioder 2020, på grund av inställda utbildningar, haft möjlighet att arbeta mer med både den balans som fanns och det ökade antalet ärenden rörande bidragsbrott som redovisades från Polismyndigheten under hela 2020.<sup>18</sup>

Brå konstaterade i en tidigare undersökning om bedrägeribrottsligheten att andelen polisanmälningar som leder till ett personupplklaringsbeslut är relativt hög för bidragsbrott (se avsnitt 4.2.9). Det som skiljer bidragsbrotten från många andra former av bedrägeri är att det inte är en enskild person som kontakter Polismyndigheten och anmäler ett brott. De beslutande myndigheterna och organisationerna har egna kontrollutredare eller motsvarande som sammanställer den information som finns om brottet och lämnar in en polisanmälan, ofta via brev. Dessutom är gärningspersonen i de allra flesta fall känd – det är personen som har fått bidraget utbetalat till sig. Det är faktorer som gör mediantiden till åtal eller strafföreläggande kort i jämförelse med många brottsbalksbedrägerier. För den undersökta perioden (2008–2014) varierade personupplklaringen bland de polisanmälda bidragsbrotten dels mellan de olika beslutande myndigheterna, dels från år till år. Sett till hela perioden var andelen personupplklarade bidragsbrott relativt hög för brott mot Försäkringskassan och jämförelsevis låg för brott mot Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket.<sup>19</sup>

Det är enligt rapporten ofta en betydande eftersläpning mellan brottsdatum och lagföringsdatum när det gäller bidragsbrott. Det beror på att misstankar om sådana brott ofta utreds först av den beslutande myndigheten där handläggningstiderna är långa och sedan

<sup>18</sup> Brå, 2021, *Pandemins inverkan på flödet i rättskedjan*, rapport 2021:4, s. 9, 31 f., 39 och 50 f.

<sup>19</sup> Brå, 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag*, rapport 2016:9, s. 44 f. och 124 f.

hos Polismyndigheten där handläggningstiden också är lång. Det gjorde att antalet uppklarade bidragsbrott var lågt 2008, när bidragsbrottslagen precis hade införts, och ökade sedan snabbt fram till 2011. Därefter mattades det av något.<sup>20</sup>

Brås undersökning visade också att den enskilt vanligaste anledningen till att anmälningar om bidragsbrott hade lagts ner av polis eller åklagare var bevisproblem. Det kunde bero på att det inte ansetts möjligt att styrka de objektiva rekvisiten för brottet, till exempel att man inte kunnat visa vad bidragstagaren haft för inkomst vid sidan om bidraget. I flera fall handlade det om problem med att styrka att den misstänkte haft uppsåt eller varit tillräckligt oaktsam för att kunna åtalas för brott. Ibland kunde nedläggningsbeslutet ha baserats på en kombination av uppsåtsbedömningen och en bedömning av brottets grovhet. I enstaka ärenden i det material som Brå hade gått igenom hade Polismyndigheten lagt ner anmälan med en anmärkning om att underlaget från den utbetalande myndigheten var för bristfälligt för att brott skulle kunna styrkas.<sup>21</sup>

I rapporten analyserades också de beslutande myndigheternas och organisationernas kapacitet att upptäcka och anmäla bidragsbrott. En synpunkt som lyfts till Brå var att de utbetalande myndigheterna och organisationerna har för höga servicekrav och att det medför att kontrollerna får stå tillbaka. Det är viktigt att kontroller genomförs inför utbetalningar och inte enbart i efterhand när det inkommit misstankar om felaktigheter. Att den utbetalande myndigheten både är målsägande och ska utreda händelsen innebär även särskilda problem och risker. Brå konstaterade också att det förhållandet att de utbetalande myndigheterna själva kan besluta om återkrav och andra sanktioner medför en risk för att myndigheterna inte också polis-anmäler överträdelserna.<sup>22</sup>

### 6.3.2 Sammanfattning

I de tidigare undersökningarna har flera anledningar till att fler bidragsbrott inte klaras upp identifierats som har med handläggningen hos de beslutande och de brottsutredande myndigheterna att göra. Det har i flera betänkanden och rapporter konstaterats att det har varierat

---

<sup>20</sup> Brå, rapport 2016:9, s. 46.

<sup>21</sup> Brå, rapport 2016:9, s. 125 f.

<sup>22</sup> Brå, rapport 2016:9, s. 196 f.

hur mycket de olika myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har arbetat för att förebygga, kontrollera och anmäla misstänkta bidragsbrott. Det får stor betydelse för hur många polis-anmälningar som sedan görs. I flera fall har bristande kunskap hos handläggare, brottsutredare och åklagare lyfts fram som ett problem. Kunskap sprids heller inte inom organisationerna. Det finns en osäkerhet kring vilka åtgärder de beslutande myndigheterna får vidta före anmälan. Brister i polisanmälningarna har också identifierats, liksom i de utredningar som legat till grund för anmälningarna. Det har exempelvis saknats dokumentation om vilken information som lämnats om hur en ansökan ska fyllas i. Vad gäller särskilt de brottsutredande myndigheternas verksamhet har det konstaterats att det saknas resurser för att kunna utreda ärendena på ett bra sätt. I många fall blir ärenden liggande och långa handläggningstider kan göra att brotten preskriberas. Bidragsbrott prioriteras inte heller i tillräckligt stor utsträckning inom Polismyndigheten och utredningar av sådana brott får ofta stå tillbaka för utredning av annan brottslighet. Slutligen har flera undersökningar visat att det finns stora brister i den återkoppling som de beslutande myndigheterna får från de brottsutredande myndigheterna.

## **6.4 Myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete med misstänkta bidragsbrott**

### **6.4.1 En upptäckt felaktig utbetalning är inte detsamma som ett potentiellt bidragsbrott**

En utredning om misstänkt bidragsbrott startar normalt med att en felaktig utbetalning upptäcks, även om fara för felaktig utbetalning också kan utgöra ett bidragsbrott. Dock är inte en upptäckt felaktig utbetalning detsamma som ett potentiellt bidragsbrott. Alla utbetalningar av förmåner och stöd från de beslutande myndigheterna där för mycket pengar har utbetalats i förhållande till aktuellt regelverk utgör felaktiga utbetalningar. En upptäckt felaktig utbetalning kan sedan leda till olika åtgärder från den beslutande myndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans sida, exempelvis ett beslut om återkrav eller en polisanmälan. Som närmare kommer att beskrivas i detta

avsnitt är det olika förutsättningar som ställs upp för att ställa ett återkrav respektive göra en polisanmälan.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna vidtar även en rad åtgärder för att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar och i förlängningen misstänkta bidragsbrott. Åtgärder inom myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som har betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott omfattar bland annat

- informationsutbyte mellan myndigheter,
- enkel och tydlig information om vilka uppgifter den enskilde ska lämna,
- utveckling av metoder, vägledning, processer och it-tjänster,
- manuella och maskinella kontroller före och efter utbetalning,
- riskbaserade kontroller av ärenden med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar,
- kontrollutredningar,
- återkrav av felaktiga utbetalningar och
- anmälan av misstänkta bidragsbrott.

Vid misstanke om bidragsbrott tar Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten över hanteringen och utreder om brott har begåtts. Åklagare beslutar sedan om åtal ska väckas. För att få en förståelse för och kunna analysera om de beslutande myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas åtgärder i detta avseende kan effektiviseras behöver vi titta på hur aktörerna rent konkret arbetar med detta i dag. Detta avsnitt beskriver därför översiktligt aktörernas arbete med betoning på den del som har betydelse för felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har även gjort en bedömning av hur väl de uppfyller sin uppgift. Tyngdpunkten av beskrivningen ligger på Försäkringskassan eftersom det är den största myndigheten när det gäller omfattningen av de ekonomiska förmåner och stöd som administreras. Det är också den myndighet som polisanmäler flest misstänkta bidragsbrott (se avsnitt 5.4.2).

Frågan om hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är inom välfärdssystemen som de beslutade myndigheterna administrerar tas upp i olika sammanhang. Det är dock en skillnad mellan den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar och det som upptäcks, se avsnitt 7.1 och 7.5.2. I huvudsak redovisar varje beslutande myndighet upptäckta felaktiga utbetalningar och de eventuella åtgärder som de har lett till i sina årsredovisningar. Som framgår nedan skiljer sig dock sättet som de beslutande myndigheterna redovisar sina felaktiga utbetalningar och åtgärder på i årsredovisningarna.<sup>23</sup> Uppgifterna ger ändå en fingervisning om storleken på de upptäckta felaktiga utbetalningarna och de åtgärder som vidtas. De sätter också de beslutande myndigheternas olika åtgärder i form av kontrollutredningar, återkrav och polisanmälningar i sitt sammanhang. Avsnittet innehåller därför även en redovisning av i förekommande fall antalet felaktiga utbetalningar, kontrollärenden, återkrav och polisanmälningar hos de beslutande myndigheterna.

#### 6.4.2 Informationsutbyte mellan de beslutande aktörerna

Den beslutande myndighet, kommun och arbetslöshetskassa som fattar beslut om en förmån eller ett stöd är till stor del beroende av att uppgifter som den inte har kan inhämtas från andra aktörer. Utbyte av uppgifter kan vara en förutsättning för att den beslutande aktören ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta korrekta beslut i sina ärenden. Informationsutbytet kan också bidra till att förenkla för den enskilde. Informationsutbytet är därmed en viktig förutsättning för korrekta beslut och utbetalningar.

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samarbetar därför för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. Skyldigheten för aktörerna att samarbeta och bistå varandra framgår av flera lagar och förordningar.<sup>24</sup> För att uppgifter ska få utbytas krävs dock att informationsutbytet sker i enlighet med gällande regelverk om sekretess och skydd för den personliga integriteten. Informations- skyldigheten mellan myndigheter regleras i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En mer långtgående uppgiftsskyldig-

<sup>23</sup> Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten hade i respektive myndighets regleringsbrev för 2021 som återrapporteringskrav att lämna en mer enhetlig redovisning av arbetet med felaktiga utbetalningar.

<sup>24</sup> Se bland annat 8 § förvaltningslagen (2017:900).



het gentemot andra myndigheter kan dock följa av särskilda bestämmelser.<sup>25</sup> Det finns flera sådana bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter.<sup>26</sup>

Alla beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor använder sig till stor del av informationsutbytet i dag men har i vår kartläggning framfört att det finns behov av ett utökat informationsutbyte, se avsnitt 6.7.2.<sup>27</sup>

En nu pågående utredning ska utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi 2021:B). I utredningens delrapport finns en detaljerad beskrivning av de regelverk som styr dagens informationsutbyte. För en närmare genomgång i detalj, hänvisar vi i allt väsentligt till delrapporten. I den konstateras att det finns hinder i informationsutbytet i form av rättsliga hinder, hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket.<sup>28</sup>

### 6.4.3 Försäkringskassan

#### Organisation, styrning och stöd

Handläggning av de förmåner och stöd som Försäkringskassan ansvarar för görs på de så kallade förmånsavdelningarna. Dessa utgörs av avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga, barn och familj, nationell tandvård, internationell vård och arbetsmarknadsstöd samt sjukförsäkring.<sup>29</sup> Det är respektive förmånsavdelning som har huvudansvaret för att ta fram information om och vid behov ansökningsblanketter för den aktuella förmånen och utforma nödvändiga tekniska lösningar. Det är även förmånsavdelningar som i första hand budgeterar och prioriterar sina områden och tjänster. Varje avdelning har en egen utvecklingsplan som

<sup>25</sup> Se bland annat 10 kap., 25 kap. 12 § och 26 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>26</sup> Se bland annat folkbokföringsförordningen (1991:749), 110 kap. socialförsäkringsbalken, förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter, 11 kap. 11–11 c §§ socialtjänstlagen (2001:453), 48 a–i §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 6 kap. 7 § studiestödslagen (1999:1395) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

<sup>27</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Försäkringskassan den 6 december 2021.

<sup>28</sup> Fi 2021:B, *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*, s. 169 f.

<sup>29</sup> [www.forsakringskassan.se/omfk/vart\\_uppdrag/ledning\\_styrning\\_uppfoljning](http://www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/ledning_styrning_uppfoljning).

Hämtat 2022-05-20.

omfattar ansökningsblanketter, *Mina sidor*, it-system med mera. Det finns även en gemensam struktur inom myndigheten för sådant arbete.<sup>30</sup>

Det är ett särskilt verksamhetsområde, GF kontroll, som ligger under Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor, som inom Försäkringskassan utreder misstankar om att en enskild medvetet försökt att få ersättning på felaktiga grunder och i förekommande fall polisanmäler misstänkta bidragsbrott.<sup>31</sup> De andra åtgärder som en kontrollutredning kan leda till, exempelvis indragning av en ersättning eller beslut om att återkräva felaktigt utbetald ersättning, ansvarar däremot förmånshandläggare eller i förekommande fall återkravsutredare för, efter återkoppling från kontrollutredare.<sup>32</sup>

## Arbete med att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar

### *Förebyggande arbete*

Försäkringskassan eftersträvar att det ska vara enkelt och intuitivt för den enskilde att lämna korrekta uppgifter, både i samband med ansökan och under tiden den enskilde uppstår en förmån. En stor och ökande andel av de som ansöker om en förmån vill och förväntar sig att kunna göra det digitalt. Att kunna lämna och få information via Försäkringskassans e-tjänster underlättar kommunikationen och ökar förutsättningarna för en enkel, snabb och korrekt hantering.

Försäkringskassan utgår från principen att uppgifter som kan hämtas från andra myndigheter eller som finns i Försäkringskassans system ska vara förfyllda i den enskildes ansökan. Förfyllda uppgifter, som exempelvis inhämtats från andra myndigheter, medför att informationen om den enskilde blir mer lättillgänglig, konsekvent och tillförlitlig.

För att öka förståelsen för och bättre tillgodose de enskildas behov har Försäkringskassan vid ett tillfälle inhämtat synpunkter från såväl de som ansöker om en förmån som från handläggare. Utifrån resultatet av behovsinventeringen har ett arbete för att utveckla Försäkringskassans digitala tjänster genomförts. Två exempel på åtgärder som har vidtagits är:

---

<sup>30</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Försäkringskassan den 6 december 2021.

<sup>31</sup> Försäkringskassan, 2021, *Kontrollutredning*, Vägledning 2004:1, version 13, s. 12 f.

<sup>32</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Försäkringskassan den 6 december 2021.

- Handläggare kan inom kort ställa frågor, begära in komplettering och lämna information som gäller den enskildes ärende via *Mina sidor* inom sjukpenning. Den enskilde ska på motsvarande sätt kunna svara och bifoga underlag digitalt.
- Ställföreträdare har nu tillgång till utvalda tjänster i *Mina sidor* och e-tjänsten. Det bidrar till att förbättra tillgängligheten samtidigt som det blir enklare för den enskilde att lämna korrekta uppgifter.

Förbättrade digitala tjänster bidrar också till att Försäkringskassan kan säkerställa att den information som lämnas av enskilda är korrekt. Följande åtgärder har vidtagits för att direkt kunna upptäcka när Försäkringskassan får felaktiga uppgifter och därmed kunna förhindra kommande felaktiga utbetalningar:

- Vid misstanke om att den enskildes adress är felaktig kan handläggarna anmäla det till Skatteverket via en digital tjänst. Tjänsten har lett till kortare handläggningstider och en ökning av under rättelser till Skatteverket. Det är också möjligt för handläggarna att direkt få uppgift om vilka personer som bor och har bott i en specifik lägenhet.
- Handläggningen med nya och förbättrade automatiserade kontroller har förstärkts, både vid ansökan och under tid med ersättning. Vid eventuella signaler på att något förändrats sedan förmånen beviljades kontaktas den enskilde och blir på så sätt uppmärksammas på vilken information som Försäkringskassan behöver.
- Försäkringskassan har nu tillgång till månadsuppgifter om inkomst från Skatteverket för ett antal förmåner. Det innebär att det är möjligt att säkerställa att mer tillförlitliga uppgifter används som underlag till beslutet av bland annat sjukpenninggrundande inkomst.
- Fler automatiserade påminnelser som kan förbättra beslutsunderlaget har tagits fram för att uppmärksamma handläggaren när det sker förändringar, till exempel i folkbokföringen.

Försäkringskassan bedriver även ett förebyggande arbete som bygger på analyser inom vilka områden och förmåner där flest oriktiga uppgifter lämnas. Resultatet av dessa analyser arbetar myndigheten sedan till

viss del förebyggande med. Det går enligt Försäkringskassan i dagsläget inte att göra mer.<sup>33</sup>

### *Kontroller*

Som bland annat har beskrivits i avsnitt 3.5.1 görs kontroller för att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar. Det finns olika typer av kontroller. Riskbaserade kontroller bygger på maskinell analys av förmånsrelaterade data och kan med relativt hög träffsäkerhet identifiera områden och ärenden där det finns risk för felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan arbetar fortlöpande med att utveckla riskbaserade kontroller inom flera förmåner och med kontrollutredningsverksamheten.

Intern försäkringskontroll genomförs inom alla förmåner för att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar, misstänkta interna överträdelser, systematiska avvikelser som kan leda till felaktiga utbetalningar samt avvikelser som gäller registrerade kontonummer. Det är också ett sätt att följa upp att de manuella och maskinella kontrollerna före utbetalning fungerar och är ändamålsenliga. I samband med särskilda riskanalyser identifieras risker som inte tas om hand i den löpande kontrollen. Den interna försäkringskontrollen görs utifrån de risker som varje förmån är förknippad med och innefattar ett slumpmässigt urval av utbetalningar, riskfyllda transaktioner samt riktade kontroller. Riskfyllda transaktioner är utbetalningar av höga belopp och lokala utbetalningar med manuella moment. Alla avvikelser som upptäcks i den interna försäkringskontrollen återkopplas till berörd handläggare och dennes chef för åtgärd. Återkopplingen är en del av det systematiska kvalitetsutvecklingsarbetet.<sup>34</sup>

### **Felaktiga utbetalningar**

Försäkringskassan handlägger en mängd olika ekonomiska förmåner och stöd. Antalet felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan uppgick under 2021 till sammanlagt 135 406. Det var en minskning med cirka 10 500 felaktiga utbetalningar jämfört med 2020. Det totala upptäckta beloppet som betalats ut felaktigt 2021 ligger dock kvar på

---

<sup>33</sup> Skrivelse från Försäkringskassan den 17 februari 2022.

<sup>34</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 132 f.

ungefär samma höga nivå som föregående år. Siffrorna inkluderar inte de åter- eller tilläggsutbetalningar till följd av slutliga beslut och avräkningar som förekommer inom vissa förmåner, exempelvis slutligt beslut om bostadsbidrag.

Hur många felaktiga utbetalningar som upptäcks beror på vilka kontrollinsatser som görs, vilket gör det svårt att dra slutsatser om de felaktiga utbetalningarna faktiskt har ökat eller minskat.

Den vanligaste orsaken till de felaktiga utbetalningar som upptäcks är att en enskild har lämnat oriktiga uppgifter eller inte har anmält ändrade förhållanden.<sup>35</sup> Av det totala antalet felaktiga utbetalningarna under 2021 var 20,9 procent handlagda felaktiga utbetalningar orsakade av Försäkringskassan. Motsvarande andel under 2020 var 19,9 procent.

### Kontrollutredning görs vid misstanke om brott

En kontrollutredning startas på Försäkringskassan när det misstänks att en enskild medvetet har orsakat en felaktig utbetalning. Det är alltså enbart vid misstänkta felaktiga utbetalningar som beror på att den enskilde avsiktligt har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden som en kontrollutredning görs. En kontrollutredning kan gälla alla ärendeslag som Försäkringskassan handlägger.

Det som inleder en kontrollutredning brukar benämnas impuls och det finns olika typer av impulser. Det kan vara en uppgift som kommer in till Försäkringskassan utifrån, exempelvis genom en anmälan från en privatperson eller en annan myndighet. Det kan också vara en handläggare på Försäkringskassan som i sin ärendehandläggning misstänker att en enskild har lämnat felaktiga uppgifter och fått felaktig ersättning. Försäkringskassan kan också starta egna utredningar utifrån riskbaserade kontroller.

Kontrollutredningen inleds med att värdera inkomna uppgifter i ärendet. Försäkringskassan ska självständigt och sakligt bedöma befintligt material när den prövar om en enskild har rätt till en förmån eller ett bidrag.<sup>36</sup>

Försäkringskassan har bara rätt att begära uppgifter från den enskilde, eller kontakta den enskilde eller någon annan, om Försäk-

---

<sup>35</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 25 f.

<sup>36</sup> Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen, prop. 1996/97:121, s. 30 f.

ringskassan behöver det för att kunna utreda rätten till ersättning, eller i övrigt för att tillämpa socialförsäkringsbalken.<sup>37</sup> När Försäkringskassan har fattat beslut om rätten till ersättning och återkrav, finns det inte något lagstöd för att begära in ytterligare uppgifter i kontrollutredningen. När det gäller kontrollutredningar avseende statligt tandvårdsstöd kan det i vissa fall vara annorlunda. Där kan det till exempel hända att man fortsätter att utreda vårdgivaren efter det att vårdgivaren är polisanmäld. Vid kontrollutredningen kan det med stöd av 110 kap. socialförsäkringsbalken finnas anledning att även kontrollera andra utbetalningar, ärenden eller relationspersoner.<sup>38</sup>

Det ingår inte i Försäkringskassans uppdrag eller verksamhet att observera den enskilde utan att han eller hon är medveten om det, eller vidta åtgärder som i övrigt har karaktär av spaningsverksamhet.<sup>39</sup>

Försäkringskassan genomförde cirka 30 600 kontrollutredningar under 2021, vilket var en ökning med drygt 3 000 utredningar sedan föregående år. Ökningen beror på att verksamheten fick ökade resurser och hade inte medarbetare under året lånats ut för att stötta handläggningen av de tillfälliga och anpassade pandemiförmånerna hade antalet utredda ärenden enligt Försäkringskassans bedömning ökat ytterligare. Under 2021 ledde 53 procent av alla kontrollutredningar till någon form av åtgärd (se närmare nedan vilka åtgärder som avses).<sup>40</sup> Året innan var det drygt 27 000 kontrollutredningar, vilket var ungefär 7 000 fler än under 2018 respektive 2019. Under 2017 genomfördes ungefär 17 000 kontrollutredningar och 2016 cirka 18 500. Under 2015 gjorde Försäkringskassan omkring 16 900 kontrollutredningar. För 33 procent av kontrollutredningarna som gjordes under 2015 ledde utredningen inte till någon form av åtgärd. Under 2016 hade andelen kontrollutredningar som ledde till någon åtgärd ökat till ungefär 40 procent. Därefter har den legat på mellan 35 och 45 procent. Från och med 2020 (då andelen låg på 52 procent) beräknas andelen avslutade kontrollutredningar med åtgärd på ett annat underlag och går inte att jämföra med resultat för tidigare år.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

<sup>38</sup> Försäkringskassan, 2021, *Kontrollutredning*, Vägledning 2004:1, version 13, s. 28 f.

<sup>39</sup> Polismyndighetens stöd för sådan verksamhet finns i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten och i polislagen (1984:387) samt för Skatteverket i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar m.m.

<sup>40</sup> *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 128 f.

<sup>41</sup> *Försäkringskassans årsredovisning 2016*, s. 159, *Försäkringskassans årsredovisning 2018*, s. 138 f. och *Försäkringskassans årsredovisning 2021* s. 128 f.

## Kontrollutredningen leder till olika åtgärder

En kontrollutredning kan visa att den enskilde får ersättning som han eller hon inte har rätt till. I sådana fall ska Försäkringskassan fatta ett interimistiskt beslut om att hela eller delar av ersättningen inte ska betalas ut eller ett slutligt beslut om att ersättningen ska upphöra eller minska. Som utgångspunkt ansvarar handläggare för den aktuella förmånen för detta, efter att kontrollutredaren slutfört sin utredning och återkopplat till förmånshandläggaren.

Om kontrollutredningen visar att den enskilde har fått en ersättning utan att ha rätt till den, ska Försäkringskassan ta ställning till om den felaktiga utbetalda ersättningen ska krävas tillbaka. Här ansvarar handläggare för den aktuella förmånen för att lämna underlag om felaktigt utbetald period till särskilda återkravsutredare.

Bedömningen av återbetalningsskyldigheten skiljer sig åt beroende på om det är den enskilde som har orsakat den felaktiga utbetalningen eller inte. När en enskild har orsakat en felaktig utbetalning genom att lämna en oriktig uppgift eller genom att ha brustit i sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet är han eller hon alltid återbetalningsskyldig. Det gäller även om den enskilde inte hade för avsikt att orsaka den felaktiga utbetalningen. Det saknar också betydelse om han eller hon hade förstått att uppgiften var oriktig.

I vissa fall kan Försäkringskassan orsaka den felaktiga utbetalningen genom till exempel räknefel, felaktig tillämpning av bestämmelserna eller genom att registrera fel omfattning. Försäkringskassan kan också fortsätta att betala ut ersättning efter det att den enskilde har anmält sådana uppgifter som gör att han eller hon inte skulle ha haft rätt till ersättningen. En felaktig utbetalning kan också bero på att Försäkringskassan fått felaktiga uppgifter från exempelvis en arbetsgivare, arbetslöshetskassa eller en annan myndighet.<sup>42</sup> En enskild som inte har orsakat den felaktiga utbetalningen är enbart återbetalningsskyldig under förutsättning att han eller hon har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.<sup>43</sup> Med skäligen menas att den enskilde haft goda skäl att inse felaktigheten.<sup>44</sup> Det blir i dessa situationer aldrig aktuellt med någon polisanmälan eftersom den enskilde inte har orsakat den felaktiga utbetalningen.

---

<sup>42</sup> Försäkringskassan, 2019, *Återkrav, Vägledning 2005:3*, version 10, s. 26 f.

<sup>43</sup> 108 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

<sup>44</sup> Lavin, Rune, 1986, *Återbetalning av social ersättning*, s. 121 f.

Under 2021 avslutades totalt 249 311 återkravsärenden och det totala återkravsbeloppet uppgick till 2,6 miljarder kronor.<sup>45</sup> Sedan 2015 utreds inte återkrav som avser felaktiga utbetalningar som är lägre än 2 000 kronor. Totalt uppgick de felaktiga utbetalningar som inte utreddes för återkrav till 50 miljoner kronor under 2021. Det återkrävda beloppet har sedan 2020 legat på en avsevärt högre nivå än tidigare, vilket beror på att Försäkringskassan har prioriterat återkravsutredningar till följd av kontrollutredningar. Dessa återkravsärenden, så kallade kontrollkrav, avser ofta större belopp än övriga återkravsutredningar.<sup>46</sup>

### När och hur polisanmälan görs

Det är kontrollutredningsverksamheten på Försäkringskassan som ansvarar för att polisanmäla misstänkta bidragsbrott. Försäkringskassan utreder bara som regel vad felaktigheten beror på, om den enskilde har rätt till ersättningen och om det finns skäl att kräva tillbaka någon del av det utbetalade beloppet. Det är den utredningen som sedan ligger till grund för ställningstagandet om brott kan misstänkas och om polisanmälan ska upprättas.<sup>47</sup>

Om Försäkringskassan inte haft kontakt med den enskilde under utredningen, får myndigheten bedöma om den enskilde har handlat uppsåtligt eller grovt oaktsamt utifrån de uppgifter som redan finns hos Försäkringskassan. Försäkringskassan har inte lagstöd för att utreda omständigheter eller begära in ytterligare uppgifter för att bättre kunna bedöma om den enskilde agerat med uppsåt eller varit grovt oaktsam. Försäkringskassan behöver inte heller kunna bevisa sådana förhållanden, men måste kunna motivera varför ett agerande bedöms utgöra ett misstänkt bidragsbrott. Försäkringskassan har i samverkan med Polismyndigheten tagit fram en egen mall med de uppgifter som Försäkringskassan anser ska finnas med vid polisanmälan.<sup>48</sup>

Av de totalt cirka 30 600 kontrollutredningar som avslutades under 2021 var det knappt 5 900 som ledde till en polisanmälan. Året dess-

---

<sup>45</sup> Här ingår även återkrav avseende solidariska bostadsbidrag och återkravsärenden i assistansersättning på organisationer men inte andra återkravsärenden på organisationer. Även återkrav av slutligt beslut om bostadsbidrag över 1 200 kronor och felaktiga utbetalningar som hanterats enligt nuvarande beloppsgräns på 2 000 kronor inkluderas.

<sup>46</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 138.

<sup>47</sup> SOU 2018:14 s. 321 f.

<sup>48</sup> Försäkringskassan, 2021, *Kontrollutredning*, Vägledning 2004:1, version 13, s. 99 f.



förrinnan var det knappt 5 700 av totalt drygt 27 000 kontrollutredningar som ledde till polisanmälan. Jämför man siffror från 2015 och 2021 har kontrollutredningarna inom Försäkringskassan blivit omkring 13 700 fler och polisanmälningarna har ökat med cirka 4 700.<sup>49</sup>

För närmare beskrivning av Försäkringskassans polisanmälningar, se avsnitt 5.4.4.

## Försäkringskassans upplevelse av sitt arbete

Försäkringskassan anser att det arbete som bedrivs på myndigheten med att motverka felaktiga utbetalningar och att anmäla misstänkta bidragsbrott är effektivt utifrån de verktyg som finns. Den mest effektiva lösningen är dock att det blir rätt från början. Försäkringskassan upplever här ett hinder i informationsutbytet med andra myndigheter och aktörer. Försäkringskassans olika interna system har även mycket information som inte samkörs på grund av framför allt rättsliga hinder.

Eftersom varje avdelning inom myndigheten har separata utvecklingsplaner, som omfattar exempelvis ansökningsblanketter, *Mina sidor* och it-system finns det enligt Försäkringskassan en risk att man inte samarbetar till fullo. Kontrollverksamheten har heller inte några riktigt bra strukturer för återkoppling till övriga verksamheter på myndigheten. Det pågår ett arbete med detta, men man har ännu inte hittat något bra system. Förmånshandläggare har ofta inte tid att sätta sig in i vad som ska rapporteras till kontrollverksamheten. Det finns inte heller någon process för att sprida information från förmånsverksamheten till kontrollverksamheten om exempelvis mönster eller felaktigheter som upptäcks. De som arbetar på förmånsavdelningarna kan även ha svårt att avgöra om något är brottsligt eller inte, vilket kan leda till att de inte rapporterar felaktigheter till kontrollverksamheten i den omfattning som de borde.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 59 och s. 128 f., årsredovisning 2020, s. 149 och 175 f., årsredovisning 2019, s. 144 f., årsredovisning 2018, s. 138 f., årsredovisning 2017, s. 135 f., årsredovisning 2016, s. 158 och årsredovisning 2015, s. 165 f.

<sup>50</sup> Muntliga uppgifter lämnade av företrädare för Försäkringskassan den 6 december 2021.

## Försäkringskassans hantering i siffror

**Tabell 6.1** Från upptäckt felaktig utbetalning till polisanmälan

	I antal		
	2019	2020	2021
Upptäckta felaktiga utbetalningar <sup>51</sup>	124 792	145 955	135 406
Avslutade kontrollutredningar <sup>52</sup>	20 737	27 378	30 565
Polisanmälningar <sup>53</sup>	4 248	5 661	5 898

*Källa:* Försäkringskassans årsredovisning 2021, egen bearbetning.

**Tabell 6.2** Upptäckta felaktiga utbetalningar med åtgärd

Belopp respektive andel i procent av beloppet upptäckta felaktiga utbetalningar

	2019	2020	2021
Upptäckta felaktiga utbetalningar <sup>54</sup>	1 025,9 miljoner	1 718 miljoner	1 663,2 miljoner
Upptäckta felaktiga utbetalningar av sammanlagt utbetalt belopp <sup>55</sup>	0,5 %	0,8 %	0,7 %
Upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskild eller annan aktör <sup>56</sup>	83 %	92 %	89 %
Misstänkta bidragsbrott <sup>57</sup>	48 %	44 %	40 %

*Källa:* Försäkringskassans årsredovisning 2021, egen bearbetning.

I Försäkringskassans årsredovisning saknas uppgift om antal återkrav eller totalt återkravsbelopp som kan jämföras med redovisade uppgifter om upptäckta felaktiga utbetalningar. Den redovisning som

<sup>51</sup> Uppgifterna inkluderar inte sådana åter- eller tillägsbetalningar som görs inom för preliminärt respektive slutligt bostadsbidrag. De inkluderar inte heller åter- och tillägsbetalningar som sker inom ramen för de särskilda reglerna om så kallad steglös avräkning av sjukersättning. I totalen ingår dock felaktiga utbetalningar till organisationer. *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 123.

<sup>52</sup> Resultat för kontrollutredningar av statligt tandvårdsstöd ingår inte. Statistikregistreringen ändrades under senare delen av 2019, vilket innebär att resultatet för 2019 inte är helt jämförbara med 2021 och 2020, se *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 128.

<sup>53</sup> Resultat för kontrollutredningar av statligt tandvårdsstöd ingår inte i statistiken, se *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 131.

<sup>54</sup> I totalen ingår även felaktiga utbetalningar till organisationer. *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 124.

<sup>55</sup> *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 126.

<sup>56</sup> *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 118. Med annan aktör avses till exempel företag, assistansanordnare och andra myndigheter.

<sup>57</sup> *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 119.

finns avseende återkrav överensstämmer inte med den som finns för upptäckta felaktiga utbetalningar. Bland annat innefattar inte redovisade upptäckta felaktiga utbetalningar sådana åter- eller tilläggsbetalningar som görs inom preliminärt respektive slutligt bostadsbidrag.<sup>58</sup>

#### 6.4.4 Pensionsmyndigheten

##### Organisation, styrning och stöd

Pensionsmyndigheten har flera uppdrag gällande felaktiga utbetalningar i sitt regleringsbrev. Myndigheten arbetar för närvarande med att bygga ut sin kontrollverksamhet och i detta ingår att ta fram en intern kontrollstrategi. Myndigheten har en särskild kontrollverksamhet där misstänkta bidragsbrott handläggs. Alla misstänkta bidragsbrott överlämnas från förmånshandläggningen till kontrollverksamheten som utreder ärendena. I dagsläget är det cirka 25 personer som arbetar med hantering av ärenden som kan leda till en brottsanmälan. Det finns inga specialiserade roller inom denna grupp utan alla kontrollhandläggare arbetar med alla förmåner och uppgifter.<sup>59</sup>

Det pågår ett arbete med att ta fram interna rutiner och rutinbeskrivningar för kontrollverksamheten. I dagsläget finns det ett internt utbildningsmaterial och en riktlinje för vilka ärenden som ska polisanmälas. Myndigheten följer endast upp antalet polisanmälningar men det pågår även ett arbete med resultatuppföljning.

##### Arbete med att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar

###### *Förebyggande arbete*

Pensionsmyndigheten vidtar flera åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar, bland annat genom att kontinuerligt vidareutveckla olika webbtjänster. Utgångspunkten är att det ska bli lättare att göra rätt. Myndigheten arbetar därför med att förbättra informationen i samband med ansökan för att underlätta för pensionärerna att lämna korrekta uppgifter initialt samt att förbättra informationen om rättigheter och skyldigheter. Information om förmånerna uppdateras kon-

<sup>58</sup> Jämför *Försäkeringskassans årsredovisning 2021*, s. 123 och 138.

<sup>59</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 14 januari 2022.

tinuerligt på webbplatsen och Pensionsmyndigheten arbetar även med att förbättra och förtydliga den generella informationen i media och på webbplatsen samt med riktad information via exempelvis pensionsorganisationer. Utifrån perspektivet att motverka bidragsbrott finns det enligt myndigheten mer att göra.<sup>60</sup>

### *Kontroller*

Pensionsmyndigheten utför manuella och maskinella kontroller före och efter utbetalning, löpande utbetalningskontroll samt riskbaserade kontroller av ärenden med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar. Myndigheten genomför även riktade efterkontroller för att undvika att felaktiga belopp betalas ut. Kontrollerna syftar även till att öka kunskapen om riskerna för och omfattningen av felaktiga utbetalningar.<sup>61</sup>

Risikanalyser för att hitta förmåner eller områden där flest oriktiga uppgifter lämnas eller där anmälningsskyldigheten underlåtit har genomförts under 2021 inom ramen för förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemen. De tidigare genomförda riskanalyserna och de omfattningsstudier som ska göras under år 2022 kommer att ge myndigheten förutsättningar för att bedriva ett mer effektivt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt att prioritera och utforma förslag till åtgärder.<sup>62</sup>

### **Kontrollutredning görs vid misstanke om brott**

Pensionsmyndigheten genomför en kontrollutredning då en person misstänks avsiktligt ha orsakat en felaktig utbetalning. Att en enskild bor eller vistas utanför Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samtidigt som han eller hon får bosättningsbaserade förmåner, är de vanligaste anledningarna till att en kontrollutredning påbörjas.<sup>63</sup>

Kontrollgruppen utreder impulser om misstänkta bidragsbrott. Majoriteten av alla kontrollutredningar initieras genom anonyma an-

<sup>60</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 18 februari 2022.

<sup>61</sup> *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021*, s. 40 ff. och *årsredovisning 2020*, s. 20.

<sup>62</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 18 februari 2022.

<sup>63</sup> *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2020*, s. 39.

mälningar från allmänheten. En kontrollutredning kan även påbörjas efter inkomna uppgifter från andra myndigheter. Initiativ till utredningar uppstår även utifrån manuella eller maskinella kontroller i Pensionsmyndighetens förmånshandläggning. Kontrollhandläggaren utreder ärendet från start till mål, det vill säga från bedömningen av om det finns fortsatt rätt till den aktuella förmånen, eventuellt återkrav och polisanmälan.

Pensionsmyndigheten genomför även riktade efterkontroller, vilket är ett bra och träffsäkert sätt att upptäcka felaktiga utbetalningar men är kostsamt och resurskrävande.

Under 2020 har Pensionsmyndigheten förstärkt sin kontrollenhet. Förstärkningen har inneburit att myndigheten har bättre förutsättningar att hantera de impulser och anmälningar som kommer in till myndigheten.<sup>64</sup> Under 2021 har det gjorts satsningar för att bygga ut och ytterligare utveckla den befintliga kontrollverksamheten.<sup>65</sup>

Inom Pensionsmyndigheten finns det en samverkan och en struktur för återkoppling mellan kontrollenheten och förmånshandläggningen. Här pågår sedan 2021 ett arbete med att förbättra kunskapsöverföringen och säkerställa att det blir rätt från början.<sup>66</sup>

## När och hur polisanmälan görs

Innan ett misstänkt brott polisanmäls utreds rätten till förmån och storleken på det felaktigt utbetalda beloppet. Det görs även i samband med polisanmälan en preliminär bedömning av om felen är avsiktliga, det vill säga har gjorts medvetet (preliminär uppsåts- och oaktsamhetsbedömning).

Polisanmälningarna är relativt omfattande då myndigheten sammanfattar flera års händelseförlopp (vilket annars framgår av ibland över hundra sidor bilagor) samt redogör för vilken information som har lämnats till den enskilde och varför myndigheten anser att den enskilde har varit medveten om vilka regler som gäller. Detta görs eftersom myndigheten har en grundläggande kunskap om förmånerna och om den enskildes kännedom om reglerna.

I slutet av år 2021 påbörjades en intern översyn av myndighetens arbete med polisanmälningar. Kunskap och information kommer att

---

<sup>64</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 39 f.

<sup>65</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 40.

<sup>66</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 14 januari 2022.

hämtas in från andra beslutande myndigheter och från Polismyndigheten. I arbetet kommer myndigheten bland annat att se över dispositionen, innehållet och bedömningen av den enskildes medvetenhet (preliminär uppsåtsbedömning) men även hur uppföljning görs.<sup>67</sup> För närmare beskrivning av Pensionsmyndighetens polisanmälningar, se avsnitt 5.4.4.

## Återkrav

De vanligaste orsakerna till ett återkrav hos Pensionsmyndigheten är att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller inte har anmält ändrade förhållanden, vilket resulterat i att en förmån beräknats utifrån felaktiga uppgifter. Bostadstillägg utgör cirka 80 procent av alla återkravsärenden där de felaktiga uppgifterna bland annat kan avse bostadskostnad, inkomster eller tillgångar. Under 2021 har arbetet med återkrav fortsatt prioriterats ner till förmån för handläggning av bostadstillägg. Det har lett till att pågående återkravsärenden ökat under året.

Pensionsmyndigheten beslutade 2012, genom ett administrativt beslut som gäller än i dag, att myndigheten i normalfallet inte ska inleda ett återkravsärende och återkräva felaktiga utbetalningar som understiger 2 000 kronor.<sup>68</sup>

## Pensionsmyndighetens upplevelse av sitt arbete

Pensionsmyndigheten bedömer att tillräcklig kompetens för att handlägga felaktiga utbetalningar finns och en kompetensbreddning kopplat till organiserad brottslighet pågår internt då myndigheten har stärkt upp inom detta område och anställt fler personer. Pensionsmyndighetens kontrollverksamhet är fortfarande till viss del i uppstartsfasen och ett arbete pågår med att bygga ut verksamheten.

Bättre samarbeten och mindre sekretess gentemot andra myndigheter och aktörer hade enligt Pensionsmyndigheten underlättat och troligtvis lett till att fler felaktiga utbetalningar hade upptäckts. I vissa ärenden är det lång handläggningstid vilket bland annat kan bero på att väntetiden är lång vid begäran om uppgifter från externa aktörer

---

<sup>67</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 14 januari 2022.

<sup>68</sup> *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021*, s. 44 f.

och att det finns en begränsning gällande myndighetens utredningsmöjligheter.

Det finns en samverkan och en struktur inom myndigheten, men även här pågår det sedan 2021 arbete med att förbättra kunskapsöverföring mellan olika delar inom myndigheten och med att säkerställa att det blir rätt från början.<sup>69</sup>

### Pensionsmyndighetens hantering i siffror

Pensionsmyndighetens redovisning av upptäckta felaktiga utbetalningar är för närvarande begränsad till konstaterade felaktiga utbetalningar i handlagda återkrav. Återkrav utgör endast en del av identifierade fel och den totala mängden felaktiga utbetalningar hos myndigheten. Detta beror på begränsade möjligheter att få tillgång till relevant data, men ett arbete pågår för närvarande med att utveckla redovisningsmetoderna.<sup>70</sup>

**Tabell 6.3** Konstaterade felaktiga utbetalningar i handlagda återkrav

Belopp i tusen kronor

	2019	2020	2021
Felaktiga utbetalningar	103 849	93 778	129 453
Fastställd återbetalningsskyldighet	91 476	86 130	121 498

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, egen bearbetning.

**Tabell 6.4** Kontrollutredningar vid misstanke om brott och polisanmälningar

	2019	2020	2021
Inkomna kontrollärenden	744	988	1 201
Avslutade kontrollärenden	585	1 012	1 046
Antal polisanmälningar	51	93	116

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, egen bearbetning.

<sup>69</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 14 januari 2022.

<sup>70</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 38.

## 6.4.5 CSN

### Organisation, styrning och stöd

CSN arbetar utifrån två långsiktiga inriktningar för att uppfylla de uppdrag och uppgifter som myndigheten får från regeringen i instruktion, förordningar och det årliga regleringsbrevet. Av styrdokument framgår att CSN ska säkra korrekta utbetalningar och förhindra bidragsbrott.<sup>71</sup> CSN:s långsiktiga styrning beskrivs i myndighetens verksamhetsplan.<sup>72</sup> Av planen framgår att myndigheten bland annat ska samverka med andra aktörer för ökad samhällsnytta och effektivitet.

Ansvaret för att motverka bidragsbrott ligger hos utbetalningsavdelningen och inbetalningsavdelningen. Anmälningar om misstänkta bidragsbrott hanteras av en särskild bidragsbrottsfunktion vid utbetalningsavdelningen.

Myndigheten har en rutinhandbok för handläggning av misstänkta bidragsbrott som innehåller en lathund för bedömningen av vad som kan vara ett misstänkt bidragsbrott. Det finns stöd för handläggare och chefer i form av webbutbildningar med information om bidragsbrottslagen och hur misstänkta bidragsbrott ska hanteras inom olika verksamhetsområden.

CSN:s övergripande uppföljning av arbetet mot bidragsbrott och felaktiga utbetalningar sker i årsredovisningen där myndigheten också gör en bedömning av resultatet. Därutöver bedöms varje månad om hanteringen av bidragsbrott är tillfredsställande och myndigheten gör månadsvisa uppföljningar av antalet polisanmälningar. Två gånger per år förses ledningen på utbetalningsavdelningen med en fördjupad uppföljning gällande området bidragsbrott, till exempel avseende antalet polisanmälningar och aktuell samverkan med andra myndigheter. Utifrån underlagen utvärderar myndigheten gjorda arbetsinsatser och fattar beslut om framtida arbetsinsatser, resursallokering och inriktning på området.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> CSN, 2025, *Vi gör studier möjligt*, s. 7.

<sup>72</sup> CSN, 2022, *Verksamhetsplan 2022–2025*.

<sup>73</sup> Skrivelse från CSN den 14 januari 2022.



## Arbete med att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar

### *Förebyggande arbete*

CSN arbetar löpande med ständiga förbättringar inom alla områden och de två perspektiven motverka bidragsbrott och att det ska vara lätt att göra rätt är två av många som finns med i det arbetet. För tillfället pågår ett projekt med inriktning mot att minska felaktiga utbetalningar genom att bland annat se över informationen på hemsidan för att få studenter att i högre grad själva komma ihåg att anmäla ändringar i studier och inkomst. Ett projekt som startades under förra året har målet att göra om ansökan om studiemedel för att det bland annat ska bli enklare för enskilda att göra rätt från början.

CSN arbetar kontinuerligt och strukturerat med att minska risken för felaktiga utbetalningar och därmed också risken för att det lämnas oriktiga uppgifter. I arbetet ingår bland annat att utbilda handläggare, se över och utvärdera kontroller och ansökningsformulär, samt att genom myndighetssamverkan både dela kunskap med andra och förvärva kunskap som kan användas i verksamheten. Under 2021 har CSN dessutom startat ett projekt vars syfte är att minska myndighetens felaktiga utbetalningar. Riskanalyserna under 2021 har utgjort en viktig utgångspunkt i det arbetet och det planeras för insatser inom områden där riskerna har bedömts vara väsentliga.

Målsättningen är att studerande i högre grad än i dag ska anmäla till CSN om de avbryter sina studier, går ner i studietakt eller får en inkomst som överstiger fribeloppet. En utgångspunkt i arbetet är att kommunikationsinsatser ska skapa beteendeförändringar hos målgruppen studerande för att minska de felaktiga utbetalningarna.<sup>74</sup>

### *Kontroller*

Flest felaktiga utbetalningar upptäcks genom maskinella, löpande kontroller. CSN utför ett stort antal kontroller enligt myndighetens kontrollplan. I kontrollplanen beskrivs kontrollerna, vilka risker de baseras på, när och hur de ska utföras och omfattningen av kontrollerna. En del ärenden upptäcks också av handläggare i den ordinarie

---

<sup>74</sup> Skrivelse från CSN den 17 februari 2022.

handläggningen, framför allt vid studier utomlands där CSN inte har maskinellt informationsutbyte med skolorna, och mer sällan via tips.

Kontrollerna avser studerandes uppgifter i samband med ansökan om studiestöd, under studietiden och i efterhand. Myndigheten gör kontroller både utifrån uppgifter från de studerande, från utbildningsanordnare i Sverige och utlandet samt från andra myndigheter och aktörer. För uppgifter från svenska samarbetspartner är informationsutbytet ofta automatiserat och inbyggt i handläggningssystemen. När låntagare exempelvis ansöker om körkortslån kontrolleras uppgifterna i ansökan och före utbetalning gör CSN kontroller för att säkerställa att lånet används för avsett ändamål.<sup>75</sup>

CSN gör även riskanalyser på olika nivåer. Dessa riskanalyser ligger bland annat till grund för utvecklingen av kontrollerna för att säkra korrekta utbetalningar. Under 2021 har CSN genomfört riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar inom studiemedel för studier i Sverige, studiemedel för studier utomlands och studiehjälp. De senaste riskanalyserna genomfördes 2021 under ESV:s ledning. Förmånens samlade risk användes för att beskriva förmånens förmåga att stå emot felaktiga utbetalningar. Risker för felaktiga utbetalningar innefattar även risker för bidragsbrott och ekonomisk brottslighet, även om detta inte är i fokus för dessa analyser.<sup>76</sup> Se närmare beskrivningen ovan om vad riskanalyserna lett till i form av förebyggande arbete.

## Felaktiga utbetalningar och återkrav

Alla utbetalningar av studiestöd, hemutrustningslån och körkortslån där för mycket eller för lite har utbetalats, eller i sin helhet betalats ut fel i förhållande till regelverket, utgör felaktiga utbetalningar. En felaktig utbetalning av studiestöd kan leda till ett beslut om återkrav. Felaktigt utbetalat studiemedel eller studiestartsstöd kan under vissa förutsättningar också räknas av mot kommande utbetalningar. Då regleras skulden genom att kommande utbetalningar blir mindre. Om personen som mottagit en felaktig utbetalning bedöms ha varit i god tro när utbetalningen gjordes, får personen behålla utbetalningen. De beviljade studiestödsveckorna och beloppen betraktas då som förbrukade och eventuella lån ska betalas tillbaka inom ramen för den

---

<sup>75</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 79.

<sup>76</sup> Skrivelse från CSN den 17 februari 2022.

vanliga återbetalningen. Det finns ingen möjlighet att återkräva felaktigt utbetalade hemutrustningslån och körkortslån. CSN kan dock i vissa situationer säga upp hela lånet till omedelbar betalning.<sup>77</sup>

Myndighetens hantering av felaktiga utbetalningar innebär att återkrav beslutas relativt snabbt efter det att en impuls om en felaktig utbetalning har inkommit. Får CSN till exempel uppgift från en skola om att studier har avbrutits stoppas utbetalningar maskinellt samma dag. CSN har inte kontrollutredare utan beslut om återkrav fattas av samma handläggare som beviljar studiestöd.

Kombinationen att studiemedel betalas ut i förskott och att alla misstänkta bidragsbrott som upptäcks också ska anmälas till Polismyndigheten gör att CSN får ett stort antal kontrollärenden. Vid vissa efterkontroller är det ett urval av handläggare som jobbar med dem. Kontrollverksamheten är därmed integrerad inom samma verksamhetsområde som själva handläggningen. Handläggaren gör efter återkrav en första preliminär bedömning av om brott kan misstänkas och skickar sedan ärendet till bidragsbrottsfunktionen, som gör ytterligare en preliminär bedömning och därefter upprättar en polisanmälan.

Innan CSN gör en anmälan till polisen utreds alltså om ärendet kan vara ett misstänkt bidragsbrott eller inte. De objektiva förutsättningarna för brott utreds, det vill säga om det kan vara en oriktig uppgift som lämnats eller en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, som underlåtit. Vidare utreds om en felaktig utbetalning orsakats av den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden, eller om det funnits en fara för en sådan felaktig utbetalning, och om det gjorts en frivillig rättelse eller inte. Om det finns en risk för preskription av det misstänkta bidragsbrottet skrivs en upplysning om det i polisanmälan. Det finns mallar inom myndigheten som används för att upprätta en polisanmälan om misstänkt bidragsbrott.

Bidragsbrottsfunktionens uppdrag omfattar bland annat att anmäla misstänkta brott mot CSN:s stödformer, att utbilda och informera medarbetare om bidragsbrott och återföra kunskap om riskerna för felaktiga utbetalningar och brott till verksamheten.<sup>78</sup> CSN arbetar systematiskt med att anmäla misstänkta bidragsbrott och följer upp hur ärendena hanteras av Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolar.

---

<sup>77</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 78 f.

<sup>78</sup> Skrivelse från CSN den 14 januari 2022.

Under 2021 anmälde CSN 390 personer för bidragsbrott, vilket var nästan 200 färre personer än året före. En anledning var att myndigheten under covid-19-pandemin, prioriterat handläggningen av ansökningar om studiemedel högre än arbetet med polisanmälningar. En annan anledning är att CSN under våren och sommaren 2021 upptäckte flera organiserade försök att begå bidragsbrott. Utredningarna blev omfattande och tidskrävande. I 123 av de polisanmälda brotten förekom förfalskade dokument varav 63 polisanmälades som urkundsförfalskningar och resterande som bidragsbrott.<sup>79</sup> För närmare beskrivning av CSN:s polisanmälningar, se avsnitt 5.4.4.

### CSN:s upplevelse av sitt arbete

CSN bedömer att kontroll och utredning av misstänkta bidragsbrott är en prioriterad uppgift för myndigheten. Myndigheten bedömer att den har tillräckliga resurser i form av kompetens och kunskap för att handlägga misstänkta felaktiga utbetalningar.<sup>80</sup>

### CSN:s hantering i siffror

**Tabell 6.5** Upptäckt felaktig utbetalning, återkrav och avräkning samt polisanmälningar

Belopp i miljoner kronor och andel i procent

	2019	2020	2021
Totalt belopp återkrav och avräkning	620 miljoner	627,6 miljoner	815,8 miljoner
Andel återkrav och avräkning av sammanlagt utbetalt belopp	1,7 procent	1,5 procent	1,8 procent
Totalt belopp anmälningar om misstänkta brott	35 miljoner	29,7 miljoner	46,4 miljoner

*Källa:* CSN:s årsredovisning 2021, egen bearbetning.

CSN redovisar i sin årsredovisning upptäckta felaktiga utbetalningar i återkrav och avräkning, se närmare beskrivningen ovan om vad som ses som en felaktig utbetalning hos CSN.

<sup>79</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 82.

<sup>80</sup> Skrivelse från CSN den 14 januari 2022.

## 6.4.6 Migrationsverket

### Organisation, styrning och stöd

För Migrationsverkets del är det myndighetens handläggning av ekonomiskt stöd till asylsökande som är av intresse i vår utredning. På Migrationsverket är det den enhet där den asylsökande är registrerad som beslutar om dagersättning och även i förekommande fall hanterar felaktiga utbetalningar och polisanmälningar. Det finns alltså ingen särskild uppbyggd organisation för felaktiga utbetalningar.

Migrationsverket har ett handläggningsstöd som beskriver hur misstanke om bidragsbrott ska hanteras. Det finns utförliga rutiner i handläggningsstödet och även instruktioner till varje åtgärd i det stöd där felaktiga utbetalningar och polisanmälningar registreras.

Migrationsverket har en utbildning för personal som inte handlägger ärenden om ekonomiskt stöd för asylsökande, för att de ska känna till när det är aktuellt att informera biståndshandläggningen om till exempel inkomst eller annat som påverkar rätten till dagersättning. Utbildning finns om felaktiga utbetalningar både för dem som handlägger misstänkta bidragsbrott och övriga.

Migrationsverket har en handlingsplan,<sup>81</sup> som är beslutad av generaldirektören, från 2020 med åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar. Uppföljning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar görs genom omfattningsstudier och i myndighetens årsredovisning.<sup>82</sup>

### Arbete med att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar

Migrationsverket ser över blanketter löpande och försöker ständigt förbättra både blanketter och allmän information, men har i det arbetet inte särskilt fokus på att motverka bidragsbrott. Myndighetens digitaliserings- och utvecklingsavdelning (DUA) har ett utvecklingsarbete avseende felaktiga utbetalningar där flera åtgärder har vidtagits och några kommer att vara klara under 2022. När det gäller dagersättning till asylsökande görs det försök med att kontrollera om personen har fått ett arbete i Sverige. Migrationsverket har begränsade möjligheter att kontrollera om en asylsökande som nyligen rest in i

<sup>81</sup> Migrationsverket, 2020, *Handlingsplan i syfte att vidta åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av bistånd till asylsökande*, GDU 009/2020.

<sup>82</sup> Skrivelser från Migrationsverket den 14 januari och 1 april 2022.

Sverige har några ekonomiska tillgångar eller inte. Myndigheten anpassar utbildningen om felaktiga utbetalningar utifrån var flest felaktiga utbetalningar uppstår. Det tas även upp i nätverket för stödprocessen mottagning som består av regionala representanter.<sup>83</sup>

En serie omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar har genomförts under 2018, 2019 och 2021. I studien som gjordes 2021 granskades utbetalningar av dagersättning till 500 slumpvis utvalda asylsökande under åren 2019 och 2020. I den handlingsplan som togs fram 2020 finns 20 åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar. Till exempel har it-stödet för utbetalning av ersättning till asylsökande utvecklats i ett projekt vars mål har varit att digitalisera och automatisera ersättningarna till asylsökande, skapa enhetlighet och minska antalet felaktiga utbetalningar. Projektet avslutades i oktober 2021. Eftersom omfattningsstudierna visat att ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna beror på myndigheten själv har projektet fokuserat på att hitta lösningar för att genom automatiska kontroller varna handläggare om avvikelser som påverkar sökandes rätt till ersättning eller storleken på ersättningen.<sup>84</sup>

Migrationsverket deltar även tillsammans med bland annat övriga beslutande myndigheter i MUR. En effekt av deltagandet där var att Migrationsverket under 2020 upprättade en funktion för kontrollanalys. Genom denna skapades en verksamhetsingång för all typ av information som knyter an till brottslighet och missbruk av myndighetens system.<sup>85</sup>

## Felaktiga utbetalningar

Om en handläggare av ekonomiskt stöd upptäcker en misstänkt felaktig utbetalning görs det en utredning. Om utbetalningen visar sig vara felaktig ska den registreras i myndighetens handläggningssystem. Av olika anledningar och eftersom det krävs en registrering, kan det leda till att ytterligare en utbetalning hinner göras eftersom dagersättning betalas ut i förskott för en månad.<sup>86</sup>

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar är nya omständigheter vid asylsökandes flytt till annan boendeform, förordnings-

---

<sup>83</sup> Skrivelse från Migrationsverket den 1 april 2022.

<sup>84</sup> *Migrationsverkets årsredovisning 2021*, s. 115.

<sup>85</sup> *Migrationsverkets årsredovisning 2020*, s. 25 och 52.

<sup>86</sup> Skrivelse från Migrationsverket den 14 januari 2022.

störd förskottsbetalning i kombination med ändrade förutsättningar för bistånd och ett trögt utbetalningssystem. När det rör sig om att en person arbetar och samtidigt uppbär dagersättning kan Migrationsverket få information genom tips eller så kan det i andra sammanhang komma fram att en person har inkomst av arbete. Migrationsverket har svårt att på eget initiativ kontrollera om en person har inkomst av arbete. Arbetsgivare är skyldiga att informera Migrationsverket om de anställer en asylsökande men det finns inga sanktioner att tillgripa om arbetsgivaren inte gör det, varför det sällan inkommer sådana uppgifter från arbetsgivare.<sup>87</sup>

Migrationsverket har i dagsläget ingen reglering som möjliggör återkrav av felaktigt utbetald ersättning, läs mer i avsnitt 3.5.1.

### Migrationsverkets hantering i siffror

Som har beskrivits ovan har Migrationsverket genomfört omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar under 2018, 2019 och 2021. Studien visade att hela 80 procent av de felaktiga utbetalningarna inte blir registrerade i myndighetens system, vilket medför betydande osäkerhet i Migrationsverkets statistik. Eftersom statistiken inte är tillförlitlig redovisar Migrationsverket i årsredovisningen för 2021 i stället resultatet av genomförda omfattningsstudier, trots att de inte omfattar utbetalningar gjorda under 2021.

**Tabell 6.6 Uppäckta felaktiga utbetalningar enligt omfattningsstudier<sup>88</sup>**

Andel i procent

Omfattningsstudie	2018	2019	2020
Uppäckta felaktiga utbetalningar av totalt utbetalt belopp	14,7	14,2	13,5
Andel <sup>89</sup> orsakade av Migrationsverket	58	58	47
Andel <sup>90</sup> orsakade av sökanden	12	28	36

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2021, egen bearbetning.

<sup>87</sup> Skrivelse från Migrationsverket den 14 januari 2022.

<sup>88</sup> *Migrationsverkets årsredovisning 2021*, s. 115.

<sup>89</sup> Avser andel av de felaktiga utbetalningarna.

<sup>90</sup> Avser andel av de felaktiga utbetalningarna.

Återstående andel var så kallade förskottsfel som uppstår när en ändring i ett ärende kommer efter att utbetalningarna redan gjorts. I de fallen har varken myndigheten eller den sökande orsakat den felaktiga utbetalningen.<sup>91</sup>

### När och hur polisanmälan görs

Orsaken till bidragsbrott är ofta att den asylsökande inte i tid anmält inkomst av arbete.<sup>92</sup> Det är handläggare som utreder om en misstänkt felaktig utbetalning har orsakats av en enskild och enhetschefen som beslutar om polisanmälan ska göras. Innan Migrationsverket polisanmäler ett misstänkt bidragsbrott görs ingen egen utredning. Myndigheten har en mall för polisanmälan som är framtagen i samarbete med Polismyndigheten.<sup>93</sup> Statistiken för Migrationsverkets polisanmälningar är även den bristfällig på grund av bristande och felaktig registrering samt eftersläpning i registreringen. För närmare beskrivning av Migrationsverkets polisanmälningar, se avsnitt 5.4.4.

### Migrationsverkets upplevelse av sitt arbete

Trots Migrationsverkets handlägningsstöd som beskriver hur misstanke om bidragsbrott ska hanteras, händer det att handläggningen inte är så skyndsam som det är önskvärt och att felaktiga utbetalningar inte registreras. Migrationsverket bedömer att kontroll och hantering av misstänkta bidragsbrott inte alltid är en prioriterad fråga för myndigheten.

Migrationsverket anser att ytterligare informationsutbyte med andra myndigheter, som det i dag finns hinder för, skulle kunna effektivisera arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det gäller till exempel regelbunden information om asylsökande som har beskattningsbar inkomst.

---

<sup>91</sup> *Migrationsverkets årsredovisning 2021*, s. 18 och 34. Det kan noteras att de procentsatser som anges i årsredovisningen avseende förskottsfel inte stämmer överens med övriga uppgifter på så sätt att summan vid sammanläggning inte uppgår till 100 procent.

<sup>92</sup> *Migrationsverkets årsredovisning 2021*, s. 116.

<sup>93</sup> Skrivelse från Migrationsverket den 14 januari 2022.



### 6.4.7 Arbetsförmedlingen

#### Organisation, styrning och stöd

Ekonomiavdelningen vid Arbetsförmedlingen ansvarar enligt myndighetens arbetsordning och verksamhetsordning för utformningen och samordningen av myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och bedrägerier. I det senare ingår även att tillhandahålla riskbaserade urval som underlag för myndighetens kontrollarbete.

Arbetet med att hantera samtliga misstänkta bidragsbrott är förlagt till en särskild funktion på myndigheten. För närvarande är det åtta personer som jobbar med att hantera anmälningar av misstänkta bidragsbrott, men alla har inte det som heltidssysselsättning. En del ersättningsformer eller programtyper anmäls bara av vissa utredare, men någon formell specialiserad roll finns inte inom funktionen. Utredarna är utspridda geografiskt på ett antal kontor i landet.

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och bedrägerier regleras i Arbetsförmedlingens arbetsordningar och i en handlingsplan.<sup>94</sup> Hantering och dokumentation som gäller felaktiga utbetalningar regleras i en handbok.<sup>95</sup> Det finns sedan hösten 2021 en intern webbutbildning som behandlar felaktiga utbetalningar, inklusive hanteringen av misstänkta bidragsbrott, som är tillgänglig för samtliga handläggare på myndigheten. Det finns även en webbutbildning om felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, med tillhörande dialog- och diskussionsmaterial, som specifikt riktar sig till chefer vid Ekonomiavdelningen. Arbetsförmedlingen har dessutom stöd vid handläggningen av misstänkta bidragsbrott i form av handledningar och rutinbeskrivningar.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Arbetsförmedlingen, 2021, *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*, diarienummer Af-2021/0009 5175, s. 23 och Arbetsförmedlingen, 2021, *Ekonomiavdelningens arbetsordning*, diarienummer Af-2021/0002 4940, s. 5.

<sup>95</sup> *Misstanke om felaktig utbetalning*, *Arbetsförmedlingens handbok*, Af-2019/0021 7072, 2019-07-04.

<sup>96</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 14 januari 2022.

## Arbete med att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar

Arbetsförmedlingen har ett system med ständiga förbättringar, där förbättringsförslag kontinuerligt lämnas avseende allt som rör verksamheten, inklusive bättre och tydligare information på ansökningsblanketter och på webbplatsen. Myndigheten har genom en högre grad av digitalisering försökt medverka till att förenkla och göra det lättare att göra rätt för aktörer och partners som får ekonomiskt stöd. Ett exempel på detta är att Arbetsförmedlingen sedan våren 2019 hämtar uppgifter om bruttolön direkt från Skatteverket. Det ska bidra till korrekta utbetalningar eftersom uppgiften ligger till grund för månatliga utbetalningar av arbetsgivarstöd. Detta är en följd av det krav på arbetsgivare som infördes 2019 om att redovisa inkomstdeklaration på individnivå varje månad till Skatteverket.

Arbetsförmedlingen arbetar med riskbaserade urval i syfte att identifiera riskindikatorer och skapa prediktiva modeller. Utöver riktade urvalskontroller mot vissa stödformer genomförs även riktade urval mot olika branscher där risken för felaktigheter bedömts vara högre. De resultat som urvalen leder till presenteras oftast i rapporter som ger underlag till myndighetens fortsatta utredningar. Det övergripande syftet med urvalsanalysarbetet är att identifiera och i slutändan motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott mot Arbetsförmedlingen.

Utöver detta har Arbetsförmedlingen arbetat för att genomföra fler automatiserade kontroller i arbetsprocesserna, till exempel vid kontroll av stödmottagare innan beslut fattas eller av arbetssökandes aktivitetsrapporter. Webbplatsen [arbetsformedlingen.se](https://arbetsformedlingen.se) har uppdaterats med information om myndighetens arbete och samverkan mot arbetslivskriminalitet och under 2020 infördes även ett särskilt formulär där personer anonymt kan tipsa om misstänkt bidragsfusk.<sup>97</sup>

Myndigheten har även påbörjat en översyn av processer och informationsmodeller samt it-stöd för att stärka förmågan att motverka felaktiga utbetalningar och bedrägerier. Ambitionen är att så långt som möjligt digitalisera och automatisera arbetet med kontroll och uppföljning. En förutsättning för det är enhetliga och standardiserade processer och arbetssätt.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 17 februari 2022.

<sup>98</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*, s. 41.

Av de misstänkta bidragsbrotten mot myndigheten under 2021 upptäcktes 86 procent av dessa i någon form av kontroll (stickprovskontroller eller riktade riskbaserade urvalskontroller). Tolv procent upptäcktes via tips, antingen från externa personer eller i samverkan med andra myndigheter. Resterande 2 procent upptäcktes inom verksamheten, av arbetsförmedlare eller liknande.<sup>99</sup>

Arbetsförmedlingen fortsätter att utveckla kontrollarbetet både genom riskbaserade urval och genom effektivare samverkan med andra myndigheter. För att kunna korrekt bedöma om en arbetsgivare uppfyller villkoren för att anställa en arbetssökande med stöd har systemstödet för kontroll av arbetsgivare utvecklats.<sup>100</sup>

Arbetsförmedlingen samverkar regionalt i nätverk över verksamhetsområden när det gäller felaktiga utbetalningar. Samverkan förekommer även i arbetet mot organiserad brottslighet. Avvikelsehantering sker löpande för de felaktigheter som upptäcks i verksamheten.

## Kontrollutredning genomförs vid misstanke om bidragsbrott

När en misstänkt felaktig utbetalning upptäcks anmäls detta till den enhet på myndigheten som är inriktad på att genomföra kontroller. Denna kontrollenhet värderar uppgifterna i ärendet och bedömer om en kontrollutredning ska genomföras. När kontrollutredningen är avslutad gör kontrollutredaren en bedömning av om ärendet innehåller ett handlande som kan anses utgöra ett misstänkt bidragsbrott. Om misstanke om brott finns, skickar kontrollutredaren ett mejl om detta till en funktionsbrevlåda till funktionen som hanterar misstänkta bidragsbrott mot myndigheten. Det finns en rutin och guide för hantering av misstänkta felaktiga utbetalningar tillgänglig på Arbetsförmedlingens intranät.<sup>101</sup>

## Återkrav och nekad utbetalning

Vid misstanke om att det gjorts en felaktig utbetalning, kan flera åtgärder bli aktuella beroende av anledning och vilken typ av ersättning det rör. Arbetsförmedlingen kan

---

<sup>99</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 14 januari 2022.

<sup>100</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*, s. 100.

<sup>101</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 14 januari 2022.

- återkräva det utbetalda beloppet,
- göra en polisanmälan,
- ompröva beviljad ersättning,
- begära rättelse,
- göra prisavdrag eller häva avtal, och
- underrätta annan utbetalande myndighet eller organisation.

Om det är en felaktig utbetalning gör återkravsutredaren en bedömning av om ersättningsmottagaren är återbetalningsskyldig.<sup>102</sup> Den vanligaste orsaken till beslut om återkrav är att stödmottagaren inte meddelat att personen som stödet avser har slutat och utbetalning har gjorts för period efter att personen slutat. Två andra vanliga orsaker till återkrav är att arbetsgivare inte styrkt att korrekt lön utbetalats och att arbetsgivare har ändrat sina uppgifter som ligger till grund för utbetalning efter att utbetalning skett.

En nekad utbetalning innebär att utbetalningen stoppats innan stödet utbetalats exempelvis i situationer när arbetsgivare rekviderat stöd eller att Arbetsförmedlingen har hämtat uppgift om bruttolön från Skatteverket.<sup>103</sup>

## När och hur polisanmälan görs

Om kontrollutredaren bedömer att det finns misstanke om brott ska funktionen som hanterar misstänkta bidragsbrott mot Arbetsförmedlingen meddelas via funktionsbrevlåda. Utredarna vid denna funktion gör då ytterligare en bedömning av om rekvisiten för bidragsbrott är uppfyllda i ärendet. Om så är fallet upprättas en skriftlig anmälan, som sedan skickas till Polismyndigheten. Det finns framtagna mallar för olika typer av polisanmälningar. Arbetsförmedlingen har ett it-system för hantering av både kontrollutredning och polisanmälan. Om bedömning i stället görs att misstanke om brott inte är uppfyllt avslutas ärendet av utredaren. Arbetsförmedlingen har utifrån sitt regelverk befogenhet att utreda ärendet från det att den orik-

---

<sup>102</sup> Arbetsförmedlingen, 2019, *Arbetsförmedlingens handbok, Misstanke om felaktig utbetalning*, diarienummer Af-2019/0021 7072, s. 3 och 7 f.

<sup>103</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*, s. 99.

tiga uppgiften har lämnats eller att anmälningsskyldigheten har underlåtit, fram till beslutet att återkräva den felaktiga utbetalningen. Allt material som är av intresse bifogas polisanmälan. Det finns en handledning i form av internt dokument för den funktion som hanterar anmälningar av misstänkta bidragsbrott.

Arbetsförmedlingen följer upp hur många polisanmälningar som har gjorts och vilket belopp som anmälts varje år. Myndigheten följer även upp de beslut som kommer från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om att åtal väckts eller att ärendet lagts ner och eventuell motivering. Samtliga lagföringar och domar redovisas också.<sup>104</sup>

Som har beskrivits i avsnitt 3.7.1 gjordes det en lagändring som började gälla den 1 januari 2020 och som innebar att fler av Arbetsförmedlingens stöd kom att omfattas av bidragsbrottslagen. Före lagändringen anmäldes dessa som bedrägerier enligt brottsbalken, vilket framgår av Arbetsförmedlingens redovisning av polisanmälningar i årsredovisningen. Under 2021 ökade Arbetsförmedlingens polisanmälningar med 86 procent i förhållande till året innan. En förklaring till ökningen är att myndigheten under 2021 genomförde en riktad urvalskontroll mot bidrag gällande ersättning för resor. Kontrollen resulterade i ett stort antal impulser om misstänkta bidragsbrott som anmäldes under året. Av samtliga polisanmälningar upptäcktes ungefär 86 procent av ärendena i någon form av kontroll.<sup>105</sup> För närmare beskrivning av Arbetsförmedlingens polisanmälningar, se avsnitt 5.4.4.

## Arbetsförmedlingens upplevelse av sitt arbete

Arbetsförmedlingen huvuduppdrag är att sammanföra de arbetstagare som står längst från arbetsmarknaden med arbetsgivare, exempelvis genom utbildningsinsatser för sökande eller anställningsstöd till arbetsgivare. Myndigheten bedömer att det är svårt att kombinera huvuduppdraget med kontroll och utredning av misstänkta bidragsbrott. Arbetsförmedlingen bedömer att myndigheten behöver bli bättre på att lyfta upp och prioritera frågorna som gäller kontroll och korrekta utbetalningar.

---

<sup>104</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 14 januari 2022.

<sup>105</sup> *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*, s. 74 f.

Arbetsförmedlingen menar att myndigheten i viss mån har tillräckliga möjligheter att upptäcka felaktigheter, men kan bli bättre på det. Fler kontroller behöver göras både före och efter utbetalning. Under pandemin har till exempel inga arbetsplatsbesök hos arbetsgivare kunnat genomföras, vilket minskar möjligheterna att upptäcka fusk och felaktigheter med arbetsgivarstöden.

Handläggningen bedöms vara effektiv inom de resurser och uppgifter myndigheten har att tillgå. Däremot kan handläggningen göras mer effektiv vad gäller att inhämta och dela uppgifter mellan myndigheter. Det gäller dels uppgifter som i dag kan och får begäras ut från andra myndigheter, men där handläggningen med att få ut uppgifterna kan vara långsam. Att kunna inhämta uppgifterna digitalt skulle underlätta. Det handlar även om att sekretessreglerna hindrar myndigheterna från att dela uppgifter som skulle underlätta både att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar, men också att kunna utreda eventuella brott.

Arbetsförmedlingen menar att tillräcklig kompetens finns inom myndigheten, men att det ibland upplevs som att medarbetare i verksamheten inte är medvetna om att felaktiga utbetalningar ska anmälas, eller på vilket sätt anmälan till kontrollenheten går till. Troligtvis finns ett mörkertal av ärenden som borde utredas och anmälas. Myndigheten arbetar för att stärka kompetensen inom området, bland annat med lansering av en intern webbutbildning och regelbundna rapporter om hur arbetet bedrivs.<sup>106</sup>

## Arbetsförmedlingens hantering i siffror

**Tabell 6.7 Återkrav, nekade utbetalningar och polisanmälningar**

Totalt i belopp

	2019	2020	2021
Återkravsbelopp (total fordran)	267,1 miljoner	229,9 miljoner	225 miljoner
Nekade utbetalningar	23 miljoner	8,9 miljoner	7,9 miljoner
Polisanmälningar	60,6 miljoner	39,9 miljoner	41,9 miljoner

*Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, s. 72 f.

<sup>106</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 14 januari 2022.

Det totala återkravsbeloppet 2021 uppgick till 225 miljoner kronor. Under samma period utbetalades cirka 27,5 miljarder kronor i stöd. Det innebär att återkravsbeloppet utgjorde cirka 0,4 procent av det totalt utbetalda beloppet under året.<sup>107</sup>

#### 6.4.8 Kommunerna<sup>108</sup>

##### Organisation, styrning och stöd

Som har beskrivits i kapitel 3 finns det 290 kommuner i Sverige (se avsnitt 3.5). Kommunerna är vitt skilda när det gäller storlek och demografi, vilket innebär att deras arbete med hanteringen av felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott kan se väldigt olika ut. Vi har i denna kartläggning ställt frågor till tolv kommuner och i detta avsnitt ges en sammanfattning av de elva svar som har kommit in från kommunerna (se avsnitt 6.2.2).

Samtliga kommuner som har svarat har inom aktuell nämnd eller förvaltning prioriterat uppdraget att minska felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det finns ett politiskt intresse och uppdrag att arbeta med dessa frågor. Flera av de stora kommunerna som svarade har övergripande handlingsplaner med syfte att förebygga välfärdsbrott. Även i verksamhetsplaner finns arbetet med att förebygga välfärdsbrott med som ett prioriterat område. Många kommuner har tillfört resurser till området medan andra fortfarande har svårt att prioritera arbetet med att hantera felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott.

Flera av de tillfrågade kommunerna har särskilda FUT-handläggare medan det inom andra kommuner är samma handläggare som utreder och beviljar ekonomiskt bistånd som även utreder misstänkta bidragsbrott.

De flesta tillfrågade kommunerna har olika typer av handläggningsstöd om hur felaktiga utbetalningar och återkrav ska upptäckas, utredas och hanteras i form av exempelvis en handbok eller en vägledning. Det finns rutiner och i vissa fall rutinbeskrivningar för när det finns en skyldighet att polisanmäla.

<sup>107</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, s. 72 f.

<sup>108</sup> Avsnittet är en sammanfattande redovisning av svar på utskickade frågor från de elva kommunerna Malmö, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg, Botkyrka, Nacka, Karlstad, Norrköping, Luleå, Örebro och Lysekil.

## Arbete med att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar

De flesta felaktiga utbetalningarna orsakade av enskilda hittas genom tips från allmänheten, hyresvärdar och genom att handläggaren upptäcker det vid utredning av rätten till ekonomiskt bistånd. I övrigt inkommer en relativt stor andel impulser från andra myndigheter utifrån den lagstadgade underrättseskyldigheten.

De flesta av de tillfrågade kommunerna har i dag ingen särskild automatiserad eller organiserad kontroll med inriktning på att hitta felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Vissa kommuner har i dagsläget inte resurser för att systematiskt undersöka, kontrollera eller försöka upptäcka felaktigheter och av det skälet missas troligen en del. Flera kommuner har dock ett pågående arbete med att utveckla den verksamheten. Exempelvis utför vissa kommuner stickprov och kontrollerar alla avslutade ärenden föregående år med taxeringsuppgifter från Skatteverket. Det kan även handla om att särskilt noga utreda deklARATIONER, samboskap, bilar, företag med mera. Vissa arbetar proaktivt riktat mot att leta upp uppgifter i externa register och forum som till exempel sociala medier. En stor kommun har ett pågående arbete med att utifrån riskanalyser identifiera risktyper av ärenden där en kontroll före kan behöva göras för att tidigare förebygga riskerna för felaktiga utbetalningar.

Inom flera av de tillfrågade kommunerna tas erfarenheter tillvara från FUT-handläggare och FUT-utredningar som vidarebefordras till dem som tar fram ansöknings- och informationsblanketter. I någon kommun arbetas det kontinuerligt med att se över ansökningsblanketter, e-tjänst för ansökan och den information som skickas ut vid nyansökan om bistånd. Utgångspunkter för detta arbete är bland annat att informationen ska vara tydlig och att det för den enskilde ska vara ”lätt att göra rätt”. Utöver det har den enskilde fått information om vilka skyldigheter som kommunen har att polisanmäla misstänkta bidragsbrott för att tydliggöra vikten av att lämna korrekta uppgifter.



## Polisanmälningar

Många av de tillfrågade kommunerna, men inte alla, har handläggningsstöd med metoder om hur eventuella felaktiga utbetalningar ska utredas. Flera kommuner prioriterar de impulser som även påverkar klientens nuvarande rätt till ekonomiskt bistånd och utreder dem parallellt om det finns misstanke om bidragsbrott.

De flesta kommunerna hämtar vid utredningen av ett misstänkt bidragsbrott in handlingar som ligger till grund för misstanken, pratar med den enskilde, genomför hembesök, kontaktar andra aktörer och vid behov gör kontroller via sociala medier. Därefter skrivs en utredning som bifogas polisanmälan. Kommunerna utreder även om den enskilde har begått handlingen med uppsåt eller av grov oaktsamhet.

Samtliga tillfrågade kommuner uppger att de har mallar som används när en polisanmälan ska upprättas. Mallarna har tagits fram i samverkan och efter input från Polismyndigheten.

Flera kommuner upplever att det aldrig begärs komplettering gällande deras polisanmälningar medan andra kommuner upplever att det begärs ofta.

## Kommunernas upplevelse av sitt arbete

De flesta av de tillfrågade kommunerna, men inte alla, bedömer sitt arbete som effektivt. De upplever att de har både den kompetens och de resurser som behövs för att hantera och polisanmäla misstänkta bidragsbrott. De få kommuner som bedömer att arbetet inte är effektivt menar att det handlar om att resurserna är begränsade och att andra, mer akuta arbetsuppgifter måste prioriteras framför detta arbete.

Några kommuner menar att vissa felaktiga utbetalningar går lätt att påvisa utifrån inkomna underlag. Andra situationer som berör bland annat skenskilmässor, svartjobb och undanhållande av bankkontoutdrag är svårare då det saknas fungerade verktyg, mandat och befogenheter för att utreda sådana förhållanden, såsom exempelvis oannonserade hembesök och spaning. Det uppges även finnas en problematik mellan granskningsorgan och verksamhet, då det finns en utbredd omhändertagandekultur hos handläggare inom socialtjänsten och man då väljer att inte överlämna information till granskade instans för att skydda individen från eventuella konsekvenser.

Flera av de tillfrågade kommunerna lyfter informationsutbytet som ett problem. Handläggningen av ekonomiskt bistånd är ofta helt beroende av att kommunen kan få uppgifter från olika myndigheter såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket. I dagsläget gör både sekretessbestämmelser och svårigheten att få del av uppgifter på ett enkelt sätt att arbetet är svårt.

## 6.4.9 Arbetslöshetskassorna

### Organisation, styrning och stöd

Alla arbetslöshetskassor följer samma regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 3.5).<sup>109</sup> Då arbetslöshetskassorna är separata juridiska personer finns det inte någon samverkan mellan dem, utöver den skyldighet som framkommer i lagen om underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vid sidan av denna reglering samverkar arbetslöshetskassorna i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet.<sup>110</sup>

Arbetslöshetskassornas storlek och organisation varierar. På en del arbetslöshetskassor finns det särskilda avdelningar som arbetar med felaktiga utbetalningar medan på andra kan det vara en del i den vanliga handläggningen.

Sveriges a-kassor är arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation. Samtliga arbetslöshetskassor är medlemmar i organisationen, vilket innebär att arbetslöshetskassorna är representerade i styrelsen och andra beslutande organ. Sveriges a-kassor hjälper arbetslöshetskassorna med bland annat juridiska utredningar och vägledning för tillämpning av regelverk och med it-utveckling och utbildning.

Sveriges a-kassor håller bland annat utbildningar för arbetslöshetskassornas försäkringsansvariga och handläggare i återkrav, sanktioner och polisanmälan. Utöver detta får arbetslöshetskassorna del av såväl handläggarstöd gällande dessa frågor som aktuella domar och nyheter på området inom Sveriges a-kassors omvärldsbevakning. Sveriges a-kassor erbjuder också arbetslöshetskassorna möjlighet att

---

<sup>109</sup> 1 och 6 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

<sup>110</sup> 88 § lagen om arbetslöshetskassor.

delta vid forum där aktuella frågor tas upp och rekommendationer och ställningstaganden från Sveriges a-kassor förklaras.<sup>111</sup>

### **Arbete med att hitta felaktigheter och förhindra felaktiga utbetalningar**

En stor del av de felaktiga utbetalningarna hos arbetslöshetskassorna upptäcks i ärendehandläggningen, vid jämförelse av den enskildes redovisning på kassakorten av arbetad tid och arbetad tid enligt inkomna arbetsgivarintyg. Även information från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen leder till att felaktiga utbetalningar hittas. I och med att arbetslöshetskassorna har tillgång till arbetsgivardeklarationer på individnivå från Skatteverket har dessa kommit att utgöra ytterligare en källa till att man upptäcker felaktiga utbetalningar. Sveriges a-kassor bedömer att arbetslöshetskassorna har goda möjligheter att upptäcka felaktigheter.

Sveriges a-kassor har utvecklat ett nytt ärendehanteringssystem som är byggt för att det ska vara en enhetlig hantering som motverkar felaktig ersättning och att det ska vara ”lätt att göra rätt”. För att Sveriges a-kassor hela tiden ska ha löpande kännedom om eventuella utmaningar, och om hur it-tjänster och liknande fungerar, finns särskilda samverkansformer med representanter från arbetslöshetskassorna, där Sveriges a-kassor får kontinuerlig feedback av erfarenheter och förslag på förbättringar. Arbetslöshetskassorna förvaltar sina hemsidor själva och kan därmed anpassa informationen utifrån vilket verksamhetsområde som medlemmarna tillhör. Det leder till en ökad träffsäkerhet i informationen.

Arbetslöshetskassorna har olika verksamhetsområden. Då arbetslöshetskassorna är väl förtrogna med de specifika förutsättningar som finns inom deras verksamhetsområden kan det även innebära att de har olika behov av information och åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetslöshetskassorna kan även uppmärksamma behov av förändringar i informationen till enskilda och behov av kontrollinsatser vid interngranskningar.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Skrivelse från Sveriges a-kassor den 17 februari 2022.

<sup>112</sup> Skrivelse från Sveriges a-kassor den 17 februari 2022.

## När och hur polisanmälan görs

På samtliga arbetslöshetskassor är det vanligtvis en handläggare som uppmärksammar ett eventuellt bidragsbrott. Därefter kan det variera hur utredningen går vidare rent praktiskt. Hos vissa arbetslöshetskassor fortsätter ersättningshandläggaren med åtminstone den inledande återkravsutredningen och på andra är det utpekade individer som utreder ärendet. På lite större arbetslöshetskassor finns det ibland särskilda sektioner eller avdelningar som genomför utredningen. I vissa fall kan det vara styrelsen som avgör om man ska gå vidare med att göra en polisanmälan medan det i andra fall är personal på arbetslöshetskassan.

Arbetslöshetskassorna gör en utredning för att kunna bedöma om det rör sig om ett misstänkt bidragsbrott men gör inte någon bedömning av bevisningen. Det innefattar en bedömning av de subjektiva omständigheterna och om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott har varit mindre allvarlig och därför inte kan förväntas leda till straffansvar.

Då ett brottstillfälle vanligtvis består av en kassakortsvecka om maximalt 6 000 kronor brutto är det inte sällan som det enskilda brottstillfallet är mindre allvarligt och därför inte polisanmäls. Sveriges a-kassor bedömer inte heller att fler polisanmälningar skulle leda till fler fällande domar, vilket de har fått stöd för vid de löpande kontakter som varit med Polismyndigheten under åren.

Det finns ett underlag framtaget som beskriver flödet för när sökanden fyller i sitt kassakort (tidrapport) i *Mina sidor*. Underlaget och en mall som förtydligar vad som utbetalas per vecka kanarbetslöshetskassorna bifoga sin anmälan. Sveriges a-kassor har ett handläggarstöd gällande polisanmälningar till stöd för arbetslöshetskassornas bedömning och upprättande av polisanmälan. Sveriges a-kassor har i detta stöd samlat synpunkter som de har fått del av från Polismyndigheten gällande bland annat anmälningarnas utformning.<sup>113</sup>

Under 2021 gjorde arbetslöshetskassorna sammanlagt 1 501 polisanmälningar.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Skrivelse från Sveriges a-kassor den 17 februari 2022.

<sup>114</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2022, *Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2021 och 2022, rapport 2022:4*.

## Sveriges a-kassors upplevelse av arbetslöshetskassornas arbete

Såvitt Sveriges a-kassor kan bedöma håller arbetslöshetskassornas handläggning av misstänkta felaktiga utbetalningar generellt sett en hög kvalitet och i sådana ärenden ska utredningen bedrivas skyndsamt. Regelverket kring arbetslöshetsersättningen är emellertid ibland utmanande, såväl för enskilda som för arbetslöshetskassornas handläggare och det kan ibland vara svårt att få korrekta uppgifter från exempelvis arbetsgivare. Sekretessen hos Skatteverket kan ibland göra att det är svårt för arbetslöshetskassorna att få fram det underlag som behövs för att kunna styrka att ersättningen har utbetalats felaktigt.

Kvaliteten på arbetslöshetskassornas polisanmälningar är över lag god och de signaler Sveriges a-kassor får är att det är sällan som anmälningarna behöver kompletteras. Det förekommer dock att poliser kontaktar arbetslöshetskassan för att få en mer detaljerad förklaring av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen.<sup>115</sup>

### 6.4.10 Polismyndigheten

#### Organisation, styrning och stöd

I Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan för 2020–2024 anges att Polismyndigheten under 2021–2023 ska förstärka förmågan att utreda och förebygga bedrägeri- och bidragsbrott.<sup>116</sup> Processägarskapet för bedrägerier och bidragsbrott fördes från och med den 1 april 2020 över till nationella operativa avdelningen (Noa), vilket medförde att nationellt bedrägericentrum flyttades över från polisregion Stockholm till Noa. Syftet med förändringen var att skapa ökade förutsättningar för ett enhetligt nationellt arbetssätt.

Polismyndigheten beslutade i mars 2021 om en strategi för utredningsverksamheten.<sup>117</sup> I denna anges framgångsrik uppkläring som det övergripande målet för utredningsverksamheten. Med framgångsrik uppkläring avses att de brottsmisstankar som förväntas leda till lagföring och kan påverka påföljden ska utredas. För den brottsutredande verksamheten innebär det att de brott som anmäls ska bedömas kvalificerat och korrekt i syfte att utredningsresurserna ska kunna fokuseras på de brott som har förutsättningar att nå lagföring

<sup>115</sup> Skrivelse från Sveriges a-kassor den 17 februari 2022.

<sup>116</sup> Polismyndigheten, 2021, *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024*, PM 2019:41.

<sup>117</sup> Polismyndigheten, 2021, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten*, PM 2021:10.

och som kan påverka påföljden. Övriga brottsmisstankar ska i normalfallet förundersökningsbegränsas eller läggas ner i brist på bevis. Ett större fokus på de brott som kan nå lagföring och påverka påföljden leder inledningsvis till en minskad redovisning av ärenden till åklagare. Detta eftersom ärenden som kan nå lagföring men inte påverkar påföljden i större omfattning förundersökningsbegränsas eller läggs ner i brist på bevis. Denna effektivisering av utredningsverksamheten gör att utredningsresurser kan överföras till prioriterade områden, som exempelvis utredning av grova brott.<sup>118</sup>

Polisregionerna har valt olika sätt att organisera sitt arbete på. Det kan antingen röra sig om ett centraliserat ansvar på en utredningssektion (de tre storstadsregionerna), eller att ansvaret för utredningarna hanteras lokalt (övriga regioner). Det innebär att regionerna sammellan kan ha olika interna rutiner och stöd för handläggning. Företrädare för Polismyndigheten gör bedömningen att det finns skillnader mellan regionerna i hur effektivt man har organiserat utredningsarbetet. Vissa regioner har hittat effektiva modeller för att utreda bidragsbrott, exempelvis polisregion Syd och polisregion Nord medan andra regioner har sämre resultat. Eftersom varje polisregion är relativt självständig och avgör själv hur man vill prioritera, är det svårt för gemensamma modeller att få genomslag. Det finns också geografiska skillnader som gör att det är svårt att tillämpa samma modell överallt. I polisregion Nord är det till exempel svårt att ha en sammanhållen regional hantering, eftersom det rör ett stort geografiskt område och förhör med misstänkta måste hållas av de lokala poliskontoren. I stället används där ett arbetssätt som går ut på att en regional avdelning i Sundsvall gör allt förberedande arbete i alla ärenden och att det sedan är den lokala polisen som håller i förhören. Det har visat sig vara väldigt effektivt.<sup>119</sup>

## Polisanmälningar

Polismyndigheten bedömer att polisanmälningarna från de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna generellt sett är bra. Inom regeringsuppdraget (se avsnitt 4.2.14 och 6.3.1) tog man fram en gemensam blankett med bilaga för polisanmälan som används i stället

---

<sup>118</sup> *Polismyndighetens årsredovisning 2021*, s. 72 f.

<sup>119</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Polismyndigheten den 26 november och den 2 december 2021.

för att alla skickar in olika varianter. Regeringsuppdraget resulterade också i tydligare riktlinjer kring när och vad man ska anmäla. En genomsnittlig anmälan från exempelvis Försäkringskassan är mycket omfattande, cirka 60–70 sidor, och det är därför viktigt att anmälan har en tydlig struktur. Vad gäller kommunerna skiftar kvaliteten beroende på kommunens storlek och kultur av att utreda misstänkta bidragsbrott.

Enligt Polismyndigheten är det inte särskilt ofta som man behöver begära in komplettering från den beslutande myndigheten eller aktören. I de få fall det är aktuellt är det ofta sammanställningar av utbetalda belopp.

Generellt upplever Polismyndigheten att de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna anmäler rätt typ av ärenden. Polismyndigheten menar dock att många kommuner anmäler sådant som inte är brottsligt. Efter utbildningsinsatser regionalt i polisregion Syd har man dock kunnat se en förbättring. Att de beslutande myndigheterna har olika storlek på sina kontrollverksamheter tycks påverka hur många anmälningar som görs. Många kommuner har ingen sådan verksamhet överhuvudtaget och då görs inte heller många anmälningar.

Återkoppling från polis eller åklagare till beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa ska ske automatiskt när beslut fattats om ett brott. I vissa fall tas också en muntlig kontakt, särskilt vad gäller viktiga ärenden. Det har hänt att det inte skett någon återkoppling. I polisregion Syd används grindvakter. En förundersökningsledare tar där emot alla anmälningar och återkopplar sedan till den som har gjort anmälan.

Polismyndigheten upplever att det på Åklagarmyndigheten saknas kunskap om företagsekonomi och ekobrott, kompetenser som kan behövas för att hantera misstänkta bidragsbrott.<sup>120</sup>

## Polismyndighetens upplevelse av sitt arbete

Polismyndighetens utredningsresurser prioriteras i hög grad till områden som exempelvis grova brott. Det gör att utredningar av enklare bidragsbrott, liksom andra brott med låga straffvärden, ofta är lågt prioriterad inom myndigheten. Polismyndigheten saknar ofta tid och

---

<sup>120</sup> Muntlig uppgift från företrädare för Polismyndigheten den 26 november och den 2 december 2021.

resurser att utreda bidragsbrott på ett bra sätt. Resurserna vid bedrägerisektionerna är inte fredade och används i många fall till att utreda andra brottstyper. Det tar i genomsnitt knappt ett år att utreda ett bidragsbrott, medan medelgenomströmningstiden för grova bidragsbrott är cirka 1,5 år. Spaningsresurser är en trång sektor, vilket medför att vissa regioner endast kan göra en omfattande utredning (exempelvis avseende assistentersättning) i taget. Regionerna arbetar också mycket olika och det är olika högt tryck vid de olika bedrägerisektionerna.

Det blir allt vanligare att företag används i brottsupplägg vid de grövre bidragsbrotten och där finns ofta även skatte- och bokföringsbrott i bakgrunden. I dag saknar Polismyndigheten kompetens att utreda brott som innefattar ekonomisk brottslighet och där företag är involverade. Myndigheten saknar till exempel ekonomisk kompetens i form av ekorevisorer eller företagsekonomer som kan stödja utredningen i frågor som rör skatt, redovisning, uppsåt och att styrka bevisning. I de fall personal med sådan kompetens har anställts har den ofta kommit att arbeta med annan grov brottslighet i stället eftersom behovet ansetts vara större där.

Polismyndigheten anser att det finns andra brottsförebyggande åtgärder som skulle behöva vidtas. Den mest effektiva åtgärden bedömer man vara att det blir rätt från början när den enskilde gör en ansökan och innan ersättningen betalas ut. Andra åtgärder är att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna behöver få mer information från varandra. Skatteverket och Migrationsverket med sin samlade information bör fungera som grindvakter.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Muntlig uppgift från företrädare för Polismyndigheten den 26 november och den 2 december 2021.



Polismyndighetens hantering i siffror<sup>122</sup>

Tabell 6.8 Polismyndighetens bidragsbrottsshantering med åtgärder

	2018	2019	2020	2021
Anmälda brott <sup>123</sup>	25 394	33 202	34 111	22 200
Inkomna ärenden	4 674	5 868	7 129	7 445
Avslutade ärenden	1 864	3 246	7 621	8 050
Avslutade ärenden (ej FU) <sup>124</sup>	52	82	197	293
Bearbetade ärenden <sup>125</sup>	1 812	3 164	7 424	7 757
Ärenden redovisade till åklagare	846	898	1 779	1 705
Redovisningsandel <sup>126</sup>	45,4 %	27,7 %	23,3 %	21,2 %
FU-andel <sup>127</sup>	97,2 %	97,5 %	97,4 %	96,4 %
Utredningsandel <sup>128</sup>	46,7 %	28,4 %	24,0 %	22,0 %

Källa: Polismyndigheten, egen bearbetning.

Polismyndigheten har konstaterat att 2018 står ut redovisningsmässigt avseende viss andelräkning och att man därför inte ska ha det året som basår vid jämförelser av sådana mått. Prioriteringar kring andra bedrägerier och allvarlig brottslighet kan ha påverkat att färre ärenden avslutades under det året. Många ärenden blev också liggande utan att bearbetas. Att utredningsandelen på pappret ser hög ut under 2018 beror på att få ärenden utreddes, men av dem som utreddes var det många som gick vidare till åklagare. Detta kan också vara en bidragande orsak till att lagföringsprocenten var hög under 2018, se avsnitt 5.5.3. Även för 2017 var lagföringsprocenten något högre än genomsnittet, men för detta år saknar Polismyndigheten uppgifter om utredningsandelen. Det kan påpekas att inflödet av ärenden ökat ganska mycket under perioden och att myndigheten stadigt ökat i antal avslutade ärenden och i antal redovisade till åklagare. Utifrån det perspektivet fungerar 2018 som basår.

<sup>122</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 5 april 2022.

<sup>123</sup> Antal anmälda brott är de som har gått vidare till åklagare där registrering av brott krävs. Det är alltså först hos Åklagarmyndigheten som det framgår antal brott i samband med att Polismyndigheten gör en slutlig registrering inför överlämning. Att antalet brott är lägre för 2021 kan därför bero på att en del inte registrerats ännu.

<sup>124</sup> Antal avslutade ärenden utan inledd förundersökning genom antalet totalt avslutade ärenden.

<sup>125</sup> Antal avslutade ärenden minus antalet avslutade ärenden som lagts ner utan förundersökning.

<sup>126</sup> Antal redovisade ärenden till åklagare genom totalt antal avslutade ärenden.

<sup>127</sup> Antal ärenden med förundersökning genom totalt antal avslutade ärenden.

<sup>128</sup> Andelen ärenden redovisade till åklagare av bearbetade ärenden.

Under 2018–2020 hade som närmare beskrivits i avsnitt 4.2.12 och 6.3.1 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag av regeringen att förbättra hanteringen av bidragsbrott. Som siffrorna visar inkom under denna period fler ärenden och dessa avslutades också snabbare av Polismyndigheten. Hanteringen av ärenden har som följd av detta kommit i balans. Under 2021 minskade antalet anmälda bidragsbrott.<sup>129</sup>

**Tabell 6.9 Medelgenomströmningstid bidragsbrott**

Polismyndighetens genomströmningstid i dagar

	2018	2019	2020	2021
Avslutade ärenden	365	409	393	321
Bearbetade ärenden	369	420	403	333
Redovisade ärenden	354	403	358	361

*Källa:* Polismyndighetens statistik, egen bearbetning.

Genomströmningstiden för bidragsbrott har ökat något för alla brotts typer, vilket troligen hänger ihop med det generellt ökade inflödet av ärenden. Genomströmningen för ringa och vårdslösa bidragsbrott har blivit kortare, medan genomströmningstiden för de grova bidragsbrotten har ökat till cirka 1,5 år under 2021. Den troliga anledningen till detta är enligt Polismyndigheten att normala, ringa och vårdslösa bidragsbrott har prioriterats. Grova bidragsbrott tar generellt längre tid att utreda och det finns ett större antal öppna ärenden i jämförelse med hela stocken av öppna bidragsbrottsärenden. Det kan bidra till att genomströmningstiden ökar över tid om de grova bidragsbrotten inte prioriteras.<sup>130</sup> För ytterligare beskrivning av Polismyndighetens hantering i siffror, se avsnitt 5.5.3.

### 6.4.11 Åklagarmyndigheten

#### Organisation, styrning och stöd

Bidragsbrott hanteras av åklagare på samtliga lokala åklagarkammare. På de flesta kammare finns åklagare som är specialiserade på bidragsbrott. De senaste åren har ett arbete pågått för att göra han-

<sup>129</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 7 april 2022.

<sup>130</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 10 maj 2022.

teringen av bidragsbrott mer effektiv. Inom exempelvis Åklagarområde Stockholm finns sedan 2019 en strategi om att bedrägeri- och bidragsbrott ska hanteras av ett fåtal åklagare. Man har gjort en utvärdering och beslutat att fortsätta med detta system. Myndigheten har anställt flera beredningsjurister som hjälper till med handläggningen av misstänkta bidragsbrott och som tar fram förslag till stämningensansökningar. Dessutom har man anställt ekorevisorer. Åklagarmyndigheten bedömer att enda möjligheten till att bli mer effektiv är att anställa fler åklagare.

Utvecklingscentrum, kontoret i Stockholm, har bidragsbrott som ansvarsområde och fångar upp rättsliga frågor och behovet av ett utvecklat metodstöd eller rättslig vägledning. Åklagarmyndigheten har tagit fram en rättslig vägledning<sup>131</sup> om bidragsbrott som innehåller en genomgång av bidragsbrottslagen och rekommendationer kring beloppsgränser och brottsrubricering (se avsnitt 3.7).<sup>132</sup>

## Polisanmälningar

Generellt upplever Åklagarmyndigheten att polisanmälningarna från de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna är bra och att rätt ärenden anmäls. Överlag bedöms att de ärenden som Åklagarmyndigheten får ta del av är bra utredda. De senaste åren har arbete med att ta fram mallar för polisanmälan bedrivits tillsammans med de beslutande myndigheterna inom den samverkan som har verkat både nationellt och regionalt. Arbetslöshetskassorna har också standardiserade system och hjälps åt att ta fram bland annat mallar i sin samverkansorganisation. Vad gäller kommunerna är det lite svårare, då dessa inte har någon motsvarande samverkansorganisation som Åklagarmyndigheten kan samverka med.

Återkoppling till de beslutande myndigheterna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna sker bland annat i samband med samverkan där erfarenheter och synpunkter utbyts. Åklagarmyndigheten återkopplar vidare till Polismyndigheten som får reda på alla beslut, men det är inte alltid som det lämnas tydliga förklaringar till varför ett

---

<sup>131</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8.

<sup>132</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Åklagarmyndigheten den 19 november 2021.

visst beslut har fattats. Åklagarmyndigheten använder sig av standardformuleringar vid återkoppling.<sup>133</sup>

## Förundersökning och åtal

När det gäller ärenden om bidragsbrott leds förundersökningen antingen av en förundersökningsledare hos Polismyndigheten eller av en åklagare vid Åklagarmyndigheten, läs mer i avsnitt 3.6.1 om ansvarsfördelningen. Om det saknas uppgifter i en förundersökning lämnar åklagaren tillbaka den till Polismyndigheten för komplettering. Den vanligaste anledningen till behovet av komplettering är att en enskild har lämnat en invändning i ett förhör som behöver hanteras. Detta är inget som de beslutande myndigheterna kan eller får utreda utan det är enbart Polismyndigheten.

Åklagarmyndigheten har en riktlinje om att åtal ska väckas inom 30 dagar från det att myndigheten får in en förundersökning från Polismyndigheten, vilket oftast klaras vid hanteringen av bidragsbrott. Många utredningar som de beslutande myndigheterna bifogar polisanmälan är nästan helt fullständiga, det krävs då bara att polis håller ett kompletterande förhör med den enskilde. Det är lite mer problematiskt med de anmälningar som kommer från kommunerna där det till exempel kan vara svårt att utreda om någon är sambo med den som har gjort en ansökan om bistånd eller inte.

Den absolut vanligaste anledningen till att en förundersökning läggs ner i ärenden om bidragsbrott är att det inte går att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet.

## Åklagarmyndighetens upplevelse av sitt arbete

Åklagarmyndigheten framhåller att felaktiga utbetalningar måste strypas så tidigt som möjligt och att det måste finnas bra kontroll hos beslutande myndigheter, kommuner, och arbetslöshetskassor. Det är inte möjligt att komma åt problematiken med brottsutredningar. I stället krävs ett förebyggande arbete och det måste bli svårare att lura till sig pengar. Det bör heller inte vara möjligt att lämna olika uppgifter till olika myndigheter.

---

<sup>133</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Åklagarmyndigheten den 19 november 2021.

Hos Polismyndigheten finns i dag en stor mängd ärenden i balans och det tar lång tid att få vissa av dem utredda. Ibland preskriberas brotten under tiden. Om Åklagarmyndigheten skickar tillbaka en förundersökning till Polismyndigheten för komplettering kan ärendet bli liggande under lång tid. I dessa situationer har åklagaren ingen kontroll över ärendet. Det är olika hur polisens arbete fungerar i de fall en åklagare är förundersökningsledare. I de fall det finns en utsedd handläggare hos Polismyndigheten fungerar det oftast bra. Men i vissa fall krävs det många påminnelser för att åklagarens direktiv ska genomföras. Större brottsutredningar kräver mer resurser hos Polismyndigheten och sådana utredningar kan då bli liggande mycket länge. I exempelvis Stockholm saknas det därför möjlighet att bedriva flera större utredningar parallellt.

Åklagarmyndigheten menar att man skulle behöva freda resurser hos Polismyndigheten som enbart ska syssla med den här typen av utredningar för att de inte ska sättas på andra mer prioriterade utredningar. Det upplevs även finnas en stor personalomsättning hos Polismyndigheten vad gäller bedrägeribrott, vilket gör det svårt då brotten oftast kräver erfarenhet av flera olika stöd- och bidragssystem.<sup>134</sup>

## Åklagarmyndighetens hantering i siffror<sup>135</sup>

**Tabell 6.10** Hanterade brottsmisstankar i antal

Period	Inkomna brottsmisstankar	Beslutade brottsmisstankar
2018	13 645	12 614
2019	16 377	16 893
2020	28 543	30 132
2021	24 321	24 968

*Källa:* Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

För närmare beskrivning av Åklagarmyndighetens hantering i siffror, se avsnitt 5.5.

<sup>134</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Åklagarmyndigheten den 19 november 2021.

<sup>135</sup> [www.aklagare.se/om-brottsligheten/olika-brottstyper/Bidragsbrott/](http://www.aklagare.se/om-brottsligheten/olika-brottstyper/Bidragsbrott/). Hämtat 2022-04-08. Personal vid Åklagarmyndighetens statistikavdelning har på uppdrag av utredningen sökt på antalet inkomna brottsmisstankar avseende bidragsbrott för åren 2015–2021. Uppgifterna avser totalt för hela Åklagarmyndigheten och presenteras här efter egen bearbetning.

## 6.4.12 Sammanfattning

Ovanstående beskrivning visar att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna i olika stor utsträckning arbetar aktivt med förebyggande arbete, automatiserade kontroller och med att utöka och effektivisera arbetet med kontrollutredningar och polisanmälan. Hos alla de beslutande myndigheterna har frågan om att åstadkomma korrekta och enhetliga beslut i handläggningen fått en högre prioritet de senaste åren. Detta beskrivs av myndigheterna och det visar sig även genom att fler felaktiga utbetalningar har upptäckts och att antalet kontrollärenden och polisanmälningar har ökat. Det går att se ett tydligt samband mellan de kontrollåtgärder som de beslutande aktörerna vidtar och upptäckta felaktiga utbetalningar. Det finns dock stora skillnader i hur långt myndigheterna har kommit i sitt arbete med att förebygga och motverka bidragsbrott. Utifrån bilden som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ger har många kommuner behov av att fortsätta utveckla sitt arbete.

Det framgår även att flera av de beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna bedriver ett arbete med att i handläggningen förebygga och upptäcka bidragsbrott genom att ha ett sådant fokus vid utvecklingen av bland annat processer, kontroller och it-tjänster.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har organiserat verksamheten på olika sätt. Vissa har valt att ha en särskild kontrollutredningsverksamhet eller FUT-handläggare, skild från övrig förmåns- och återkravsverksamhet. Andra har samlat hela kedjan av åtgärder hos en och samma utredare/handläggare. Flera aktörer tycks även knyta upptäckta felaktiga utbetalningar till återkrav både i form av arbetssätt och utifrån hur felaktiga utbetalningar redovisas i årsredovisningen (se närmare nedan). Oavsett hur aktörerna väljer att organisera sin verksamhet upplever de flesta att det finns en svårighet i att få till ett övergripande arbete där erfarenheter från olika delar av verksamheten samverkar som en helhet. Det gäller framför allt helhetsperspektivet där alla delar av verksamheten arbetar tillsammans för att förebygga, upptäcka och åtgärda felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda.

Samtliga aktörer är eniga om att det inte är möjligt att polisanmäla eller lagföra bort bidragsbrott. I stället framhålls behovet av att det blir rätt från början.

Trots att situationen ser bättre ut när det gäller hanteringen av upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda visar genomgången att det fortfarande är en stor skillnad mellan hur många sådana felaktiga utbetalningar som upptäcks varje år och hur många som leder till någon form av åtgärd under samma år. Beskrivningen visar också att det finns svårigheter i att jämföra de beslutande myndigheternas redovisade uppgifter i årsredovisningarna om upptäckta felaktiga utbetalningar, återkrav och polisanmälningar. Att siffrorna svårigen kan jämföras mellan myndigheterna analyserar vi närmare i avsnitt 7.2.2 men sammanfattningsvis framgår att det fortfarande upptäcks många felaktiga utbetalningar hos alla de beslutande myndigheterna. Det är vidare genomgående mycket få konstaterade felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda som leder till en kontrollutredning eller polisanmälan. Det visar därmed att felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda i många fall inte leder till någon åtgärd alls, förutom en eventuell indragning av en förmån eller ett stöd eller ett eventuellt återkrav, från samhällets sida.

## **6.5 Regeringens styrning av myndigheternas hantering av misstänkta bidragsbrott**

I följande avsnitt kartlägger vi regeringens styrning av berörda myndigheters arbete med felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Vi har kartlagt perioden från det att bidragsbrottslagen infördes 2007 fram till 2022. Utifrån kartläggningen vill vi kunna besvara om den styrning som regeringen bedriver är effektiv och ändamålsenlig eller om det finns behov av att stärka styrningen eller vidta andra åtgärder.

Det har tidigare genomförts studier för att kartlägga regeringens styrning av de myndigheter som har i uppgift att hantera felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Flera av dessa granskningar omfattar hela det område som avses med felaktiga utbetalningar. Vi har avgränsat kartläggningen till 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 (se avsnitt 2.3). I vissa fall redogör vi för andra åtgärder som regeringen och myndigheterna har vidtagit i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Vi gör detta för att

kunna jämföra med de åtgärder som har vidtagits avseende processen att upptäcka, utreda och lagföra bidragsbrott.

Vid tidigare kartläggningar har man avgränsat studierna till att omfatta de beslutande myndigheterna och styrningen av dessa. Styrningen av de brottsutredande myndigheterna och tillsynsmyndigheterna har inte genomlysts i lika hög grad. I vår kartläggning har vi valt att bredda perspektivet så att den omfattar även dessa aktörer. Vi har undersökt regeringens direkta styrning av beslutande och brottsutredande myndigheter och av tillsynsmyndigheter och den indirekta styrningen av kommuner och arbetslöshetskassor. Studien omfattar även ESV som vid ett par tillfällen under den undersökta perioden har haft i uppdrag att samordna och leda myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar.

Vi inleder avsnittet med en kort genomgång av de instrument som regeringen har till sitt förfogande för att styra myndigheternas verksamhet. Styrinstrument kommer senare vara utgångspunkt för kartläggningen. I kartläggningen har vi uteslutit myndighetsdialoger och informella kontakter mellan företrädare för regeringen och myndigheterna. Dessa kontakter, som inte dokumenteras, syftar till att utbyta information eller förtydliga uppdrag eller andra styrsignaler som redan är givna på annat sätt. Därefter följer en beskrivning av hur regeringens styrning av arbetet med att hantera bidragsbrott har utvecklats och hur den ser ut i dag.

### 6.5.1 Regelverk och styrinstrument

#### Myndigheterna lyder under regeringen

Regeringens styrning och uppföljning av förvaltningsmyndigheterna regleras främst genom regeringsformen. Med förvaltningsmyndighet avses såväl statliga som kommunala myndigheter med undantag för regeringen och domstolarna. Enligt regeringsformen är det riksdagens uppgift att stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. Regeringen styr i sin tur riket och är ansvarig inför riksdagen för genomförandet av politiken. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Regeringen ska bland annat lämna en redovisning till riksdagen av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har fastställt.



Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna. Regeringen har långtgående befogenheter att bestämma över förvaltningsmyndigheterna så länge detta sker inom ramen för regeringsformen och riksdagens beslut. Myndigheterna är organisatoriskt fristående med begränsad självständighet. Regeringen får inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller i ärenden som rör tillämpning av lag. Det är regeringens uppgift att ange mål för den statliga verksamheten och att följa upp myndigheternas verksamhet.

Förvaltningsmyndigheterna ska genomföra de beslut som riksdag och regering fattar. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

Myndighetsutövning definieras som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.<sup>136</sup> I regel har regeringen delegerat till varje enskild myndighet att fatta beslut om organisatoriska frågor, som till exempel anställningar, löner, arbetsordning och lokaler. Regeringen kan dock ta tillbaka bemyndigandet generellt eller i ett enskilt fall.

## **Regeringen har flera instrument för att styra och följa upp verksamheten**

De befogenheter som riksdag och regering förfogar över för att styra och följa upp myndigheternas verksamhet brukar benämnas normgivningsmakten, finansmakten, utnänningsmakten och kontrollmakten.

Normgivningsmakten innebär att riksdagen stiftar lagar och att regeringen i sin tur kan utfärda förordningar. Myndigheterna får med stöd i lag utfärda egna föreskrifter. Med finansmakt menas att riksdagen kan bestämma om hur statens medel ska användas och att regeringen därefter fördelar statens medel mellan olika utgiftsområden. Utnänningsmakten är ett styrinstrument som används genom att regeringen utser myndighetschefer och ledamöter i myndigheternas styrelser. Slutligen inbegrips i kontrollmakten riksdagens befogenheter att granska och kontrollera regeringen och förvaltningsmyndigheterna

---

<sup>136</sup> *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, prop. 1973:90, s. 397.

samt den kontroll som Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen utövar.

Det finns en rad instrument som regeringen använder för att styra och följa upp förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Några av instrumenten regleras bland annat i myndighetsförordningen, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Utöver de styrinstrument som nämns nedan kan regeringen genom utnämningmakten besluta om vem som ska leda myndigheten. Detta instrument har vi emellertid valt att undanta från kartläggningen då det är svårt att bedöma hur utnämningmakten påverkar arbetet med att utveckla hanteringen av misstänkta bidragsbrott.

### *Mål och inriktning*

Den budgetproposition som varje år läggs fram för riksdagen är grunden för regeringens styrning av myndigheterna. I propositionen ger regeringen förslag på hur statliga medel ska fördelas mellan olika sektorer och anger riktlinjer för hur medlen ska användas.

För varje utgiftsområde i statsbudgeten finns det mål som riksdagen har beslutat. Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.<sup>137</sup> För att bedöma utgiftsområdets resultat, målfyllelse och utveckling redovisas olika resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder i budgetpropositionen. Indikatorerna och bedömningsgrunderna ska ha en kontinuitet över tid och vara centrala för resultatredovisningen. Vid utskottens behandling av budgetpropositionen kan riksdagen lämna synpunkter på redovisningen av resultaten och ge synpunkter på hur resultaten kan förbättras.

### *Instruktion*

Regeringen har ytterligare ett styrinstrument i myndighetens instruktion. I instruktionen fastställer regeringen myndighetens uppgifter, ledningsform och andra förhållanden som är specifika för myn-

---

<sup>137</sup> 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:23).

digheten. Instruktionen anger ramarna för den långsiktiga styrningen av myndigheten. Myndighetens uppgifter kan även regleras i andra författningar.

### *Regleringsbrev*

Utifrån budgetpropositionen beslutar regeringen om myndigheternas regleringsbrev. Regleringsbrev utfärdas för alla myndigheter och gäller för ett år. I regleringsbrevet anges myndighetens anslag och andra finansiella befogenheter samt villkor för användningen av dessa under det aktuella budgetåret. Regleringsbrevet innehåller i allmänhet också mål, återrapporteringskrav och särskilda uppdrag till myndigheten.

Regeringen kan ange mål för att tydliggöra myndighetens prioriteringar för det kommande året. Återrapporteringskrav kan innebära att regeringen vill att myndigheten ska prioritera ett visst område under en viss tid.

Även om myndigheterna i stora delar själva beslutar om hur verksamheten ska organiseras, kan regeringen i vissa fall bedöma att det finns behov av att i regleringsbrevet precisera krav på olika funktioner, återrapportering eller uppdrag som är knutna till organisations- och strukturförändringar vid myndigheten. Regeringen kan också ställa särskilda krav på myndighetens effektiviseringsarbete genom återrapporteringskrav eller uppdrag till myndigheten.

I regleringsbrevet anges de regeringsuppdrag som myndigheten ska genomföra under budgetåret. Ett uppdrag är en prioritering som regeringen gör avseende myndighetens verksamhet. Regeringen kan därutöver när som helst besluta om ytterligare uppdrag till myndigheten eller om ändring av regleringsbrevet.

### *Årsredovisning*

Myndigheterna ska varje år lämna en redovisning om verksamheten till regeringen. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av resultatet och dess utveckling. Årsredovisningen är ett viktigt underlag för resultatredovisningen som lämnas i den årliga budgetpropositionen.

### *Myndighetsdialog och informella kontakter*

Årsredovisningen är också ett av de underlag som används i samband med den myndighetsdialog som hålls mellan företrädare för regeringen och myndighetsledningen varje år. Myndighetsdialogen är ett verktyg för regeringen att följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och resultat. Utöver myndighetsdialogen förekommer löpande informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheten. Dessa kontakter används för att utbyta information och kunskap och vid behov förtydliga uppdrag eller andra styrsignaler.

### *Kontroll*

Styrning genom kontroll sker på flera sätt. Regeringen kontrollerar de statliga myndigheterna genom uppföljning och revision samt genom tillsyn. En från regeringen fristående kontroll av myndigheterna sker genom Riksrevisionens årliga revision och effektivitetsrevision.

## **Styrning av arbetslöshetskassor och kommuner**

Kommuner och regioner har en grundlagsfäst självstyrelse som regleras i regeringsformen. Syftet med den statliga styrningen av kommuner och regioner är att den nationella politikens mål ska få genomslag i den kommunala sektorn. Styrningen är inriktad på att skapa likvärdighet mellan kommuner och regioner inom de områden som de har ansvar för och att säkerställa en rättssäker verksamhet i kommuner och regioner.<sup>138</sup> Staten har olika styrinstrument till sitt förfogande. Dessa är

- regelstyrning via lagar, förordningar och föreskrifter,
- ekonomisk styrning och att med ekonomiska incitament få kommuner och regioner att agera på ett visst sätt,
- kontrollstyrning i form av uppföljning eller tillsyn över hur kommunerna och regionerna efterlever den styrning som staten ger med andra styrmedel,

---

<sup>138</sup> Statskontoret, 2016, *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24, s. 28.

- kunskapsstyrning som kan bestå i riktlinjer, vägledningar, handböcker och utbildningar,
- mål och inriktningsdokument som visar på politisk viljeinriktning och prioriteringar,
- organisationsstyrning som kan yttra sig genom att staten organiserar en verksamhet på ett visst sätt, och slutligen
- informell styrning då företrädare för staten för dialog med kommuner och regioner om att agera i en viss riktning.<sup>139</sup>

Regeringen kan tillämpa en indirekt styrning av kommunsektorn genom statliga myndigheters instruktion och regleringsbrev.

Arbetslöshetskassorna är självständiga föreningar och omfattas därför inte heller av de styrinstrument som används för styrning och uppföljning av de statliga myndigheterna. Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras, förutom i kassornas egna stadgar, i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) är arbetslöshetskassornas tillsynsmyndighet och har viss föreskriftsrätt i förhållande till den aktuella lagstiftningen. En indirekt styrning av arbetslöshetskassorna kan ske genom de mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev som regeringen ger i uppdrag till inspektionen. Dessa kan i sin tur leda till effekter för arbetslöshetskassorna.

## Regeringen tillämpar en tillitsbaserad styrning

Sedan flera år tillbaka har regeringen och Regeringskansliet bedrivit ett kontinuerligt arbete för att utveckla styrningen av myndigheternas verksamhet. Förändringsarbetet initierades efter att det framkommit att regeringens styrning varit allt för detaljerad och därmed både skapat onödig administration och hämmat myndigheternas innovationstakt. Styrutredningens förslag till åtgärder har varit styrande för utvecklingsarbetet.<sup>140</sup> Enligt Styrutredningen finns det stora skillnader mellan myndigheterna. Regeringens styrning kan därför inte vara uniform utan bör vara anpassad för att kunna beakta olikheter mellan myndigheters verksamhet. Statskontoret har haft flera upp-

<sup>139</sup> Statskontoret, 2016, *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24, s. 28.

<sup>140</sup> *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 2007:75.

drag i syfte att utveckla styrningen av myndigheterna och konstaterade i en rapport att en effektiv styrning kräver att regeringen prioriterar och riktar styrkapaciteten dit den behövs. Detaljstyrningen behöver minska för att ge större utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende mellan regeringen och myndigheterna.<sup>141</sup>

Enligt Tillitsdelegationen, som var aktiv mellan 2016 och 2020, kännetecknas tillitsbaserad styrning och ledning av sju olika principer. Styrning och ledning ska utgå från

- tillit och sträva efter att lita på dem du samarbetar med,
- medborgarens upplevelse och kunskap ska sättas i fokus,
- att alla i styrkedjan aktivt och gemensamt ska ta ansvar för helheten och samverka över gränser,
- ett delegerat handlingsutrymme och medbestämmande ska vara välkommet,
- att det ska finnas ett verksamhetsnära och kvalificerat stöd i kärnverksamheten,
- att premiera kunskapsutveckling, lärande och praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet, och
- att sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik.<sup>142</sup>

I praktiken innebär det att styrningen ska ha fokus på att verksamheten säkerställer kvalitet i det som levereras till medborgare. Medarbetare får möjlighet att tänka nytt och fatta egna beslut som kan leda till förbättring. Den sammanhållna styrningen bör öka i organisationen genom ett större fokus på helhetsperspektiv. Tillitsbaserad styrning ska tillämpas mellan regeringen och myndigheterna, mellan myndigheterna och vid intern styrning av verksamheten vid en enskild myndighet.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Statskontoret, 2016, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26, s. 18 f.

<sup>142</sup> *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, SOU 2018:47, s. 301 f.

<sup>143</sup> SOU 2018:47, s. 302.

## Mål och riktlinjer för styrningen

Utöver den tillitsbaserade styrningen finns ett riksdagsbundet mål för den statliga förvaltningspolitiken. Målet för styrningen är att den statliga förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.<sup>144</sup>

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2022 att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Det innebär bland annat att detaljstyrning och onödig administration bör undvikas och att myndigheternas kärnverksamhet ska värnas. Det innebär också att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv samt att myndigheternas roll-, uppgifts- och ansvarsfördelning ska vara tydlig. Styrning i frågor som bättre kan avgöras av myndighetens ledning ska undvikas. Styrningen ska utformas i linje med andra regeringsbeslut eller övergripande strategier beslutade av regeringen.<sup>145</sup> Vi kommer att utgå från denna inriktning när vi senare tittar på hur styrningen av hanteringen av misstänkta bidragsbrott har bedrivits.

### 6.5.2 Åtgärder för att stärka styrningen och dess effekter

Under 1990-talet visade flera undersökningar att kontrollerna av socialförsäkringssystemet var eftersatta och att styrningen var bristfällig. Sedan dess har regeringen vidtagit flera åtgärder för att stärka styrningen. I utredningsbetänkanden och rapporter har det lämnats förslag och rekommendationer på hur styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar kan utvecklas. I följande avsnitt går vi igenom några av de förslag till åtgärder som har lämnats för att stärka styrningen av myndigheternas arbete för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott och vad de har lett till. Flera av de betänkanden och rapporter som nämns har beskrivits närmare i kapitel 4.

---

<sup>144</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 27.

<sup>145</sup> *Budgetpropositionen för 2022*, prop. 2021/22:1, utgiftsområde 2, avsnitt 4.5.1.

## Regeringens styrning av myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar

*Regeringens styrning var till en början svag*

ESV presenterade 2007 en studie av hur regeringen styrt myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Studien innehöll bland annat en genomgång av mål, uppdrag och återrapporteringskrav som riktats till myndigheterna. Genomgången visade att styrningen skiljde sig åt mellan de olika myndigheterna. Alla beslutande myndigheter hade mål i regleringsbrevet som berörde kontroll, fusk och fel från välfärdssystemen, förutom Migrationsverket och Socialstyrelsen. De brottsutredande myndigheterna saknade styrning riktad mot bidragsbedrägerier. Trots att regeringens styrning inom området var svag, pågick det hos samtliga myndigheter ett utvecklingsarbete inom området. ESV menade att regeringens styrning inte behöver vara precis och tydlig för att ha förutsättningar att vara lyckad.<sup>146</sup>

I samband med att FUT-delegationen (se avsnitt 4.2.1) ett par år senare avrapporterade sitt arbete, kunde delegationen konstatera att regeringens styrning hade utvecklats väsentligt under den tid som delegationen hade verkat. Regeringen hade i regleringsbrevet för 2007 och 2008 eftersträvat en större enhetlighet i styrningen. Styrningen av de olika myndigheterna var bättre samordnad och i regleringsbrevet fanns en rad uppdrag avseende riskanalys, omfattningsbedömningar, samverkan och bidragsbrott. I regleringsbrevet för 2008 hade regeringen gett Försäkringskassan, CSN, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att redovisa de insatser som myndigheterna hade vidtagit med anledning av bidragsbrottslagen.<sup>147</sup>

Trots att det skett en utveckling inom området bedömde FUT-delegationen att regeringens styrning av myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar behövde bli tydligare. Delegationen föreslog att regeringen skulle följa utvecklingen med hjälp av indikatorer och att utbetalande myndigheter och tillsynsmyndigheter skulle bidra med underlag i form av enhetlig statistik, sambear-

---

<sup>146</sup> Ekonomistyrningsverket, 2007, *Kloka avvägningar? Hur kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen styrs*, 2007:19.

<sup>147</sup> Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2008:74, s. 66.



betningar och omfattningsstudier. I detta ingick bland annat statistik för att kunna följa utvecklingen av de misstänkta bidragsbrotten. Enligt delegationen skulle alla myndigheter genomföra riskanalyser, omfattningsstudier och värdera risker för felaktiga utbetalningar. ESV skulle leda och hålla samman en sådan analys. Delegationen menade också att regeringen borde bli tydligare och formulera ett mål om att myndigheterna skulle säkerställa att endast den som är berättigad till en ersättning också får den.<sup>148</sup> Delegationen föreslog dessutom att en tidsbegränsad beredning mot felaktiga utbetalningar skulle inrättas i Regeringskansliet.<sup>149</sup>

### *Styrningen inriktades på kontroll och risker, men fick få effekter*

I mars 2009 gav regeringen elva myndigheter i uppdrag att delta i ett treårigt samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>150</sup> ESV fick i uppdrag att leda och fördela arbetet. Arbetet var främst inriktat på att ta fram omfattningsstudier, öka kunskapen om risker och följa upp myndigheternas arbete med att minska de felaktiga utbetalningarna (se avsnitt 4.2.2).

Av de totalt åtta delprojekten som pågick inom samverkansuppdraget hade inget av dem ett direkt uttryckt syfte att förbättra hanteringen av bidragsbrott. I de årliga rapporterna till regeringen redogjorde myndigheterna för antalet utredningsimpulser, polisanmälningar och lagföringar. Myndigheterna följde dessutom upp och utvärderade genomförandet av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I en fristående analys av samverkansuppdraget betonade ESV att det var viktigt att det fanns ett helhetsperspektiv över alla olika insatser och åtgärder som pågick för att stävja felaktiga utbetalningar.<sup>151</sup> Statskontoret genomförde en granskning av samverkansuppdragets resultat och måluppfyllelse. Myndigheten drog slutsatsen att uppdraget snarare resulterat i problembeskrivningar än i konkreta förslag om hur felaktiga utbetalningar kan motverkas. Arbetet mot felaktiga utbetalningar borde enligt Statskontoret kopplas tydligare till

<sup>148</sup> SOU 2008:74, s. 66 ff.

<sup>149</sup> SOU 2008:74, s. 210.

<sup>150</sup> Regeringsbeslut, 2009-03-05, *Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Fi2009/2137.

<sup>151</sup> Ekonomistyrningsverket, 2012, *Ekonomistyrningsverkets fristående analys inom ramen för Samverkansuppdraget*, 2012:19, s. 7.

arbetet med intern styrning och kontroll hos myndigheterna och styras via respektive myndighets instruktion och regleringsbrev. Statskontoret bedömde vidare att ett departement borde ansvara för att samordna de uppgifter som gavs till myndigheterna. Försäkringskassan borde få i uppdrag att sammanställa och rapportera arbetet mot felaktiga utbetalningar till regeringen. Enligt Statskontoret behövde regeringen säkerställa att berörda departement följde upp den gemensamma återrapporteringen med respektive myndighet i myndighetsdialogen.<sup>152</sup>

### *Förutsättningar för en samlad styrning saknades*

KUT-delegationen (se avsnitt 4.2.12) granskade under 2018 riksdagens och regeringens styrning av de fem beslutande myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Granskningen innefattade en genomlysning av två styrprocesser. Den första processen är den redovisning och återkoppling av mål och resultat som sker mellan riksdag och regering i samband med den årliga budgetpropositionen. Den andra processen är regeringens mål för och myndigheternas återrapportering av felaktiga utbetalningar. Studien bestod av en kartläggning av de styrinstrument som regeringen förfogar över vid styrningen av myndigheternas verksamhet. Delegationen jämförde styrningsprocessen med motsvarande process för arbetet med att motverka skattefusk, skattebrott och skatteundandragande.

KUT-delegationen menade att arbetet med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott involverar många myndigheter, departement och riksdagsutskott. Det ställer i sin tur stora krav på samordning och tydlighet. KUT-delegationens kartläggning visade att det var svårt att få en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och att återrapporteringen i budgetpropositionen var svår att överblicka. Det saknades ett riksdagsbundet mål för korrekta utbetalningar. Det fanns inte heller ett tydligt övergripande ansvar för frå-

---

<sup>152</sup> Statskontoret, 2012, *Uppföljning av Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, dnr 2009/60–5, s. 45 f.

gorna inom Regeringskansliet. På myndigheterna saknades en övergripande samordning av uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar.<sup>153</sup>

KUT-delegationen föreslog att regeringen skulle bedriva ett samlat, systematiskt och långsiktigt arbete i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Ett övergripande mål om att minska de felaktiga utbetalningarna borde fastställas. En samlad årlig redovisning i budgetpropositionen skulle underlätta uppföljning av resultat och måluppfyllelse. Delegationen föreslog att Finansdepartementet skulle få ett förtydligt samordningsansvar inom Regeringskansliet och ansåg att regeringens styrning och myndigheternas återrapportering behövde bli tydligare. Ytterligare en slutsats var att styrning och samverkan avseende kommuner och arbetslöshetskassor behövde stärkas för att motverka felaktiga utbetalningar.<sup>154</sup>

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen delade samma bild som KUT-delegationen. Utredningen menade att styrningen och uppföljningen av det samlade arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar skett genom olika tillfälliga uppdrag till delegationer och myndigheter. Avsaknaden av en samlad uppföljning på området innebar att regeringen inte hade tillräckliga förutsättningar för en samlad styrning. Som en följd riskerade styrningen att bli otydlig och försvåra prioriteringar av åtgärder.<sup>155</sup>

En utredare fick under 2020 i uppdrag att analysera risken för att de stödåtgärder som beslutats av regering och riksdag med anledning av utbrottet av coronaviruset missbrukas i brottslig verksamhet. Utredaren skulle föreslå åtgärder för att förhindra missbruk av coronastöd (se avsnitt 4.2.15). I sin slutredovisning konstaterade utredaren att det behövs ett nära samarbete mellan beslutande och brottsutredande myndigheter redan vid framtagandet av nya ansökningsprocesser för att motverka brottsliga angrepp. Utredaren poängterade att arbetet i Regeringskansliet med åtgärder mot fusk med välfärdssystemen måste samordnas mellan departementen.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019, *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning*, Rapport 3, s. 187 f.

<sup>154</sup> *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, s. 138 f.

<sup>155</sup> *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2020:35, s. 281 f.

<sup>156</sup> *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset*, Ds 2020:28, s. 65 och 71.

## Regeringens styrning av myndigheternas hantering av misstänkta bidragsbrott

*Hanteringen bedömdes vara ineffektiv och styrningen onyanserad*

Under 2011 granskade Riksrevisionen statens insatser efter att bidragsbrottslagen hade införts (se avsnitt 4.2.3 och 6.3.1). Riksrevisionens övergripande slutsats var att det fanns flera effektivitetsbrister såväl i myndigheternas arbete med bidragsbrott som i regeringens styrning av arbetet. De brister som Riksrevisionen identifierade avseende regeringens styrning var att myndigheterna hade fått olika förutsättningar att tillämpa bidragsbrottslagen och uppfylla kraven på kostnadseffektivitet. Antalet misstänkta bidragsbrott avvek från regeringens bedömning av brottslighetens omfattning. Riksrevisionen ansåg att regeringens styrning 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 förmåner myndigheterna hanterade.<sup>157</sup> Riksrevisionen bedömde att regeringen skulle kunna ge myndigheterna bättre förutsättningar för ett effektivt arbete med bidragsbrott. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att stärka sin styrning genom att bland annat

- se över ambitionsnivån och nyansera sin styrning när det gäller de olika beslutande myndigheternas arbete med bidragsbrott,
- se över vilka förutsättningar myndigheterna har att tillämpa bidragsbrottslagen, och
- utgå från ärendets gång i hela kedjan och analysera vilka konsekvenser en resursförstärkning hos den beslutande myndigheten får för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.<sup>158</sup>

Till de beslutande myndigheterna lämnade Riksrevisionen rekommendationer om att öka handläggares kunskap om bidragsbrottslagen och dokumentera den information som ges till de personer som ansöker om förmåner. Myndigheterna skulle vidare säkerställa kvaliteten på polisanmälningar, undvika stora balanser av kontrollärenden och föra statistik över bidragsbrottsärenden i form av antalet polis-

---

<sup>157</sup> Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20, s. 76.

<sup>158</sup> RiR 2011:20, s. 80.

anmälningar och återkrav. De brottsutredande myndigheterna rekommenderades att förbättra återkopplingen till de beslutande myndigheterna. Polismyndigheten skulle säkerställa att brottsutredare hade tillräcklig kunskap för att utreda bidragsbrott och undvika stora ärendebalanser.<sup>159</sup>

Regeringen redovisade i en skrivelse till riksdagen sin bedömning av rekommendationerna som framgått av Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen bemötte iakttagelserna med att framhålla att bidragsbrottslagen endast utgjorde en del av ett större arbete för att trygga legitimiteten och den långsiktiga hållbarheten i välfärdsystemen. Regeringen avsåg att invänta resultatet av det samverkansuppdrag som pågick under ESV:s ledning och därefter ta ställning till eventuella insatser på området. Regeringen menade att arbetet med bidragsbrott är en del av myndigheternas ordinarie verksamhet och avsåg därför att följa frågan inom ramen för den uppföljning och styrning som sker av varje myndighet.<sup>160</sup>

### *Gemensamma prioriteringar, resurser och uppföljning saknades*

Välfärdsbrottsutredningen (se avsnitt 4.2.10 och 6.3.1) konstaterade 2017 att utredningar av bidragsbrott berör många olika myndigheter, såväl beslutande som brottsutredande. De olika aktörerna har olika mål, styrsystem, myndighetskulturer och kompetenser. De brott som begås mot välfärdssystemen är i huvudsak spanings- och ingripandebrott, vilket innebär att antalet anmälningar styrs av anmälares prioriteringar och verksamhetsinriktning. Enligt utredningen fanns en risk att olika prioriteringar och avsaknaden av en samlad styrning leder till att statens resurser inte används på ett effektivt sätt. Utredningen pekade på att om en beslutande aktör lägger ner stora resurser på att upptäcka misstänkta brott finns det en risk att dessa inte utreds eller lagförs på grund av den brottsutredande myndighetens prioriteringar eller arbetsbelastning. Det finns därför behov av en enhetlig styrning av resurser och prioriteringar i utredningskedjan.<sup>161</sup>

<sup>159</sup> Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20, s. 80 f.

<sup>160</sup> Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om effektiviteten i statens arbete med att motverka bidragsbrott*, Skr. 2011/12:30, s. 10.

<sup>161</sup> SOU 2017:37, s. 281 f.

För att minska ärendebalanserna, förkorta genomströmningstiderna och motverka att bidragsbrott preskriberas under handläggningen, föreslog en annan utredning, Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (se avsnitt 4.2.11 och 6.3.1), att regeringen skulle ställa upp tydliga och mätbara mål för genomströmningstiderna inom Polismyndighetens utredningsverksamhet. Som exempel angavs att 75 procent av bidragsbrottsärendena skulle vara utredda inom ett visst angivet antal månader.<sup>162</sup>

### *Uppdrag innebar att fler brott kunde utredas och lagföras*

Efter att Vålfärdsbrottsutredningen uppmärksammat bristerna i hanteringen av bidragsbrott, beslutade regeringen i maj 2018 att ge Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att tillsammans med de beslutande myndigheterna förbättra hanteringen av bidragsbrott (se avsnitt 4.2.14 och 6.3.1).<sup>163</sup> När uppdraget slutredovisades konstaterade myndigheterna att den ökade samverkan hade lett till att fler bidragsbrott hade kunnat utredas och lagföras. Under uppdraget bedrevs en nära samverkan mellan polis, åklagare och beslutande myndigheter med regelbundna avstämningsmöten. Enligt myndigheterna var detta en framgångsfaktor för att utveckla utredningsarbetet.<sup>164</sup>

I sin slutredovisning föreslog myndigheterna flera åtgärder för att fortsatt utveckla och förbättra hanteringen av bidragsbrott. Myndigheterna bedömde att fortsatt metodutveckling och samverkan behövdes, men att man också borde pröva andra vägar än lagföring i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Ett sådant exempel var att införa ett administrativt sanktionssystem. Myndigheterna påpekade att stärkt lagföringsförmåga i rättskedjan måste kombineras med ökad förmåga hos de beslutande myndigheterna att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> SOU 2018:14, s. 324.

<sup>163</sup> Regeringsbeslut 2018-05-24, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*, Ju2018/03037/KRIM.

<sup>164</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 13 f.

<sup>165</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 19 f.

## Regeringens styrning av enskilda myndigheter

Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten fick i mars 2013 i uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningar för Arbetsförmedlingens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar (se avsnitt 4.2.8).<sup>166</sup> Utredningen lämnade flera förslag med avseende på regeringens styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredningen menade att Regeringskansliet borde göra bedömningar av vilka risker för felaktiga utbetalningar som kan uppstå och vilka åtgärder som behöver vidtas vid utformningen av nya arbetsmarknadspolitiska program. Enligt utredningen borde regeringen överväga att inkludera arbetsgivarstöden inom arbetsmarknadspolitiken i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen föreslog att regeringen skulle ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa kostnaderna för och finansieringen av ett mer sammanhållet kontrollsystem. Regeringen borde även ge ett gemensamt uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att ta fram gemensamma metoder för att regelbundet granska utbetalningar från välfärdssystemen till arbetsgivare, anordnare och externa leverantörer.<sup>167</sup>

Riksrevisionen granskade under 2016 hur regeringen och Försäkringskassan hade arbetat med att motverka felaktiga utbetalningar under perioden 2012–2015. Slutsatsen var att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar hade varit nedprioriterat sedan samverkansuppdraget avslutades 2012. Riksrevisionen noterade att regeringen inte hade gett Försäkringskassan i uppdrag att genomföra någon övergripande studie av storleken på de felaktiga utbetalningarna sedan 2010. Riksrevisionen hade därför svårt att bedöma om Försäkringskassans insatser hade minskat de felaktiga utbetalningarna. Inte heller ISF hade granskat Försäkringskassans arbete med att minska de felaktiga utbetalningarna. Riksrevisionen konstaterade att regeringens styrning återspeglades av inriktningen i Försäkringskassans arbete, men att Försäkringskassan inte hade tagit egna initiativ på området. Riksrevisionen menade att det föreföll som att regeringen hade prioriterat andra områden som till exempel allmänhetens för-

<sup>166</sup> Regeringsbeslut 2013-03-14, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, dir. 2013.31.

<sup>167</sup> *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, SOU 2014:16, s. 209 f.

troende för Försäkringskassan. Otydliga styrsignaler bidrog till att det saknades uppgifter om den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och att kostnadseffektiviteten inte kunde mätas.<sup>168</sup>

Regeringen bemötte iakttagelserna med att fastställa att det var viktigt att Försäkringskassans arbete med felaktiga utbetalningar prioriterades och bedrevs på ett effektivt sätt för att värna statens resurser och upprätthålla förtroendet och legitimiteten för socialförsäkringssystemen. Regeringen instämde i Riksrevisionens uppfattning att Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar kunde följas upp ytterligare. Däremot delade inte regeringen Riksrevisionens bedömning att arbetet med felaktiga utbetalningar skulle ha varit nedprioriterat under perioden 2012–2015. Av den anledningen avsåg regeringen inte att vidta särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.<sup>169</sup>

### 6.5.3 Hur styrinstrumenten har använts

I det här avsnittet tittar vi närmare på hur regeringen under perioden 2010 till första kvartalet 2022 har använt de styrinstrument som finns till förfogande. Vi har då bland annat utgått från den senaste kartläggningen av regeringens styrning av de beslutande myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott som presenterades av KUT-delegationen i juni 2019.<sup>170</sup> Vi har kompletterat med uppgifter om hur regeringens styrning bedrivits de senaste åren. Vi har dessutom utökat det undersökta området till att innefatta brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter.

### Mål och inriktning har blivit tydligare

Tidigare utredningar har konstaterat att det i regeringens budgetproposition har saknats ett övergripande mål och en långsiktig strategisk inriktning för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. För de beslutande myndigheterna var det tidigare bara utgiftsom-

<sup>168</sup> Riksrevisionen, 2016, *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkeringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*, RiR 2016:11.

<sup>169</sup> Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkeringen*, Skr. 2016/17:51, s. 7.

<sup>170</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019, *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning*, Rapport 3.



råde 15 Studiestöd som hade riksdagsbundna mål om att utbetalningar som görs från systemet ska vara korrekta. KUT-delegationen föreslog att regeringen skulle bedriva ett samlat och systematiskt långsiktigt arbete i syfte att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Denna inriktning borde redovisas i budgetpropositionen och följas upp i en särskild skrivelse till riksdagen vart tredje år. Ett annat förslag var att regeringen skulle fastställa ett övergripande mål om att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska. Det övergripande målet skulle följas upp varje år i budgetpropositionen på ett samlat sätt.<sup>171</sup>

Riksdagen beslutade i december 2020 ett övergripande mål för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, baserat på ett förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2021. Målet är att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel motverkas.<sup>172</sup> I samband med att riksdagen beslutade målet anförde regeringen att det är viktigt att utbetalningarna från välfärdssystemen är korrekta och att de endast görs till de mottagare som de är avsedda för. Det är angeläget ur ett statsfinansiellt perspektiv, för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhällets legitimitet. Målet syftar till att ge en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Dessutom ska målet bidra till en samlad styrning och uppföljning. Som en del av bedömningen av måluppfyllelsen kommer förekomsten och utvecklingen av felaktiga utbetalningar behöva uppskattas, analyseras och kontinuerligt följas upp.<sup>173</sup> Sedan något år bedrivs ett arbete på bland annat Finansdepartementet i frågor som rör bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

Vid en genomgång av budgetpropositionen för 2022 kan vi konstatera att flera förändringar har skett i enlighet med delegationens förslag. I utgiftsområde 2 finns en samlad beskrivning av styrning och uppföljning av myndigheternas arbete mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>174</sup> Redovisningen kompletteras och sammanfattar beskrivningen av de beslutande myndigheternas arbete som redovisas under de utgiftsområden som myndigheterna sorteras under. Regeringen avser att från och med budgetpropositionen för 2023

---

<sup>171</sup> SOU 2019:59, s. 141.

<sup>172</sup> *Budgetpropositionen för 2021*, prop. 2020/21:1 utgiftsområde 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

<sup>173</sup> *Budgetpropositionen för 2021*, prop. 2020/21:1, utgiftsområde 2, avsnitt 2.3.3.

<sup>174</sup> *Budgetpropositionen för 2022*, prop. 2021/22:1, utgiftsområde 2, avsnitt 6.3.1.

presentera en samlad resultatredovisning som följer upp myndigheternas arbete och målpåfyllelse.

För att uppnå en samlad styrning och uppföljning av arbetet mot felaktiga utbetalningar har regeringen gett ESV i uppgift att stödja det arbete som ska bidra till att säkerställa att korrekta utbetalningar görs från välfärdssystemen. ESV ska varje år till regeringen redovisa en samlad lägesbeskrivning av det arbete som har bedrivits av berörda myndigheter och aktörer och föreslå vilka åtgärder som bör vidtas för att säkerställa korrekta utbetalningar. Vart tredje år ska ESV, efter samråd med berörda myndigheter, föreslå vilka enskilda ersättningar som ska omfattas av omfattningsstudier. Myndigheten ska ge en fördjupad lägesbeskrivning som innehåller en redogörelse för resultaten av genomförda omfattningsstudier och bedöma omfattningen av och analysera orsakerna till felaktiga utbetalningar. Slutligen ska ESV redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa korrekta utbetalningar och vilka effekter de har haft.<sup>175</sup> Redovisningarna kommer att ligga till grund för regeringens redovisning till riksdagen.

### Ansvar tydliggörs i instruktioner, men inte för alla aktörer

Regeringen har infört krav i de beslutande myndigheternas instruktioner på att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Uppgiften infördes i Försäkringskassans och Migrationsverkets instruktion år 2008. Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten fick uppgiften 2010 och för CSN infördes den slutligen 2018.<sup>176</sup>

Regeringen har successivt skärpt skrivningarna i de beslutande myndigheternas instruktioner. För Försäkringskassans del har skrivningarna gått från att stävja bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar till att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.<sup>177</sup> I dagsläget har Arbetsförmedlingen, CSN och Pensionsmyndigheten en likalydande uppgift.<sup>178</sup> Migrationsverket ska en-

<sup>175</sup> 10–13 §§ förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

<sup>176</sup> SOU 2017:37, s. 375 f.

<sup>177</sup> 2 § 4 förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan jämfört med 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>178</sup> 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 4 § förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden, 2 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

ligt sin instruktion vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.<sup>179</sup>

I Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens instruktioner finns inte uppgifter som är direkt kopplade till hanteringen av bidragsbrott. I stället har myndigheterna generellt skrivna och likalydande uppgifter angående brottsutredning och lagföring. Enligt myndigheternas instruktion ska Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, och i förekommande fall Säkerhetspolisen, tillsammans utveckla verksamheten med att utreda och lagföra brott.<sup>180</sup> Ekobrottsmyndigheten ska enligt sin instruktion tillsammans med Polismyndigheten bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan mellan myndigheterna.<sup>181</sup>

Tillsynsmyndigheterna saknar krav som är direkt riktade mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Däremot finns uppgifter som har koppling till arbetet. IAF ska verka för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till den som är berättigad till sådan ersättning.<sup>182</sup> ISF har som uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.<sup>183</sup> Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska bland annat svara för tillsyn av socialtjänsten samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Verksamheten ska bedrivas strategiskt och effektivt samt på ett enhetligt sätt inom landet.<sup>184</sup>

Från den 1 januari 2022 ansvarar ESV för att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>185</sup>

## Uppdragen i myndigheternas regleringsbrev varierar

### *Försäkringskassan*

Försäkringskassan har haft omfattande uppdrag avseende felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i regleringsbreven sedan 2010. Under åren 2010–2015 hade Försäkringskassan antingen uppdrag eller åter-

<sup>179</sup> 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>180</sup> 22 a § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, 12 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

<sup>181</sup> 16 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>182</sup> 2 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>183</sup> 1 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

<sup>184</sup> 1 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

<sup>185</sup> 2 a § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

rapporteringskrav gällande den instruktionsreglerade uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. År 2013–2015 skulle uppgiften redovisas i en särskild rapport. Av rapporten skulle framgå vilka åtgärder som hade vidtagits för att minska oavsiktliga felaktiga utbetalningar och hur myndigheten arbetade med att stärka handläggningen av kontroller och utveckla kontrollsystem.

År 2013 till 2017 hade Försäkringskassan ett övergripande mål om att rätt person ska få rätt ersättning i tid och att verksamheten ska präglas av hög kvalitet. Under åren 2013–2020 gav regeringen mål, återrapporteringskrav och uppdrag som avsåg assistansersättningen. Försäkringskassan skulle säkerställa en god kontroll för ett effektivt och rättssäkert nyttjande av gemensamma resurser och för att motverka bidragsbrott. I regleringsbrevet för 2013 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att återrapportera vilka åtgärder som hade vidtagits för att förhindra fel och missbruk av tillfällig föräldrapenning. Året därpå avsåg återrapporteringen det statliga tandvårdsstödet.

Åren 2016 och 2017 fick myndigheten i uppdrag att redovisa vilka kontroller som hade gjorts med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. I regleringsbrevet för 2018 fick myndigheten i uppdrag att genomföra informationsinsatser för att öka kunskapen om regelverken för föräldraförsäkringen.

Försäkringskassan ingick i det uppdrag som riktades till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i syfte att förbättra hanteringen av bidragsbrott som pågick under 2018–2020.<sup>186</sup> I regleringsbrevet för 2021 och 2022 fick Försäkringskassan ett uppföljande uppdrag att redovisa vilka åtgärder myndigheten hade vidtagit för att stärka sin förmåga att motverka bidragsbrott. Försäkringskassan skulle också bedöma resultatet av åtgärderna och redovisa hur samverkan med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten hade utvecklats. Myndigheten fick också i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att underlätta för den enskilde att göra rätt från början. Under 2021 och 2022 fick Försäkringskassan mål och återrapporteringskrav som till viss del var desamma som för de andra beslutande myndigheterna.

---

<sup>186</sup> Regeringsbeslut 2018-05-24, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*, Ju2018/03037/KRIM.

Försäkringskassan har haft återrapporteringskrav och uppdrag relaterade till felaktiga utbetalningar samtliga år under den undersökta perioden. Uppgifterna har periodvis varit inriktade på att antingen säkerställa korrekta utbetalningar eller att rätt person ska få rätt ersättning i tid. Ett annat fokus har varit kontroll och felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Myndigheten har under några år haft specifika uppdrag att förbättra hanteringen av bidragsbrott.

### *Pensionsmyndigheten*

I regleringsbrevet för 2010 fick Pensionsmyndigheten som återrapporteringskrav att redovisa hur myndigheten levde upp till målet att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Regleringsbrevet för 2011 innehöll ingen uppgift kopplad till felaktiga utbetalningar. År 2012 skulle myndigheten redovisa hur den arbetar med kontrollrutiner och hur myndigheten avser att utveckla arbetet framöver för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Åren 2013–2015 fick Pensionsmyndigheten på samma sätt som Försäkringskassan bland annat i uppdrag att redovisa vilka åtgärder myndigheten hade vidtagit för att minska oavsiktliga fel, hur kontrollperspektivet i handläggningen hade stärkts och hur myndigheten arbetade med att utveckla smarta kontrollsystem. I regleringsbrevet för 2016 saknades mål, återrapporteringskrav och uppdrag avseende felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Åren 2017 och 2018 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa arbetet med att minska de oavsiktliga felen. I regleringsbrevet för 2018 tillkom att myndigheten skulle minska felaktiga utbetalningar i ärenden som avser bostadstillägg. Regleringsbrevet för 2019 saknade återigen mål, återrapporteringskrav eller uppdrag som avsåg felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Pensionsmyndigheten fick 2020 och 2021 i uppdrag att redovisa hur myndigheten hade vidareutvecklat samarbetet med relevanta myndigheter i syfte att motverka brott och minska medvetna fel inom förmånerna. Av uppdraget framgick inte om redovisningen omfattade samverkan med de brottsutredande myndigheterna. I regleringsbrevet för 2022 har myndigheten ett likalydande uppdrag och ska också redovisa åtgärder som har vidtagits för att stärka förmågan att motverka bidragsbrott och bedöma åtgärdernas resultat. Under 2021 och 2022 fick Pensionsmyndig-

heten mål och återrapporteringskrav som till viss del var desamma som för de andra beslutande myndigheterna. Myndigheten fick också i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att underlätta för den enskilde att göra rätt från början.

Pensionsmyndigheten har saknat uppgifter kopplade till felaktiga utbetalningar under tre av de undersökta tretton åren. Uppgifterna har främst avsett att minska oavsiktliga fel. Under några år har myndigheten haft uppdrag som varit kopplade till samverkan med andra myndigheter i syfte att motverka bidragsbrott.

## CSN

Under åren 2010–2017 hade CSN i uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att utbetalning från studiestödssystemet endast sker till den som är berättigad till stöd från systemet. Från och med 2018 togs motsvarande formulering in i myndighetens instruktion. Mellan 2010 och 2015 fick CSN i uppdrag att återrapportera åtgärder som vidtagits och som planerats för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. År 2017 fick myndigheten i uppdrag att analysera vilken effekt ändrade bestämmelser om studiemedel för utlandsstudier fått avseende risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Under 2018–2020 fick myndigheten i uppdrag att redovisa arbetet med att förbättra återbetalningen från främst utlandsbosatta låntagare. I regleringsbrevet för 2021 fick CSN i uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar och att bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I regleringsbrevet för 2020–2022 fick CSN i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits för att minska andelen studerande med studiehjälp som får beslut om återkrav. I regleringsbrevet för 2022 har CSN fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att motverka fusk och felaktiga utbetalningar av det omställningsstudiestöd som myndigheten ska administrera från och med den 1 oktober 2022. Handlingsplanen ska genomföras till och med 2023. Under 2021 och 2022 fick CSN mål och återrapporteringskrav som till viss del var desamma som för de andra beslutande myndigheterna.

CSN har haft återrapporteringskrav och uppdrag relaterade till felaktiga utbetalningar alla år under den undersökta perioden utom åren 2018 och 2019. CSN har inte haft någon specifikt riktad uppgift att förbättra hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Återrapporteringskraven har i stället under lång tid varit kopplade till det övergripande målet att säkerställa felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott.

### *Migrationsverket*

I regleringsbrevet för 2010 och 2011 hade Migrationsverket mål om att säkerställa att inga felaktiga utbetalningar av ersättningar till asylsökande fick förekomma och att arbeta för att motverka bidragsbrott. Under åren 2012 och 2013 hade Migrationsverket återrapporteringskrav som innebar att redovisa hur myndigheten arbetade för att upptäcka missbruk av regler, för att sedan 2014 och 2015 återigen få som mål att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. År 2014 specificerades målet till att dagersättningen till asylsökande skulle anpassas till den asylsökandes vistelse-tid i myndighetens mottagande så att risken för missbruk skulle minska.

År 2015 fick Migrationsverket som återrapporteringskrav att redovisa vilka insatser som gjorts för att säkerställa god intern styrning och kontroll. I regleringsbrevet för 2017 fick myndigheten i uppdrag att ta fram en plan för hur den interna styrningen och kontrollen skulle utvecklas för att minimera risken för felaktiga utbetalningar. Under åren 2016, 2018–2020 hade Migrationsverket inga mål, återrapporteringskrav eller uppdrag kopplade till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Under 2021 och 2022 fick Migrationsverket mål och återrapporteringskrav som till viss del var desamma som för de andra beslutande myndigheterna.

Under fyra av de undersökta tretton åren har myndigheten saknat uppdrag kopplade till felaktiga utbetalningar. Ett generellt mål om att motverka bidragsbrott har funnits i regleringsbrevet under en längre period.

### *Arbetsförmedlingen*

Under åren 2010 och 2011 fick Arbetsförmedlingen återrapporteringskrav i regleringsbrev avseende vilka riskanalyser myndigheten genomfört och hur myndigheten arbetat för att integrera arbetet mot felaktiga utbetalningar i den löpande verksamheten. Under 2012 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa effekterna av de åtgärder inom kontrollfunktionen som myndigheten hade genomfört de senaste två åren och att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar avseende lönebidrag.

Under åren 2013 och 2014 var uppdragen inriktade på myndighetens uppbyggnad av intern styrning och kontroll. Mellan 2015 och 2019 fick myndigheten inga återrapporteringskrav eller uppdrag avseende arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Arbetsförmedlingen fick i regleringsbrevet för 2019 i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar. Handlingsplanen skulle genomföras till och med 2020.

I samband med coronapandemins utbrott beslutade Arbetsförmedlingen i mars 2020 att tillfälligt upphöra med att fatta beslut om sanktioner och att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna med anledning av utebliven aktivitetsrapport. Arbetsförmedlingen beslutade också att tillfälligt upphöra med att fatta beslut om sanktioner för programdeltagare och att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna. Regeringen gav Arbetsförmedlingen och IAF, genom en ändring av regleringsbrevet för 2020, i uppdrag att redovisa hur myndigheten skulle upprätthålla en god kontrollfunktion i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utan att det motverkar en begränsning av smittspridningen under rådande omständigheter. I regleringsbrevet för 2022 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att stärka kontrollen och uppföljningen av oseriösa leverantörer för att motverka fusk och felaktiga utbetalningar. Under 2021 och 2022 fick Arbetsförmedlingen mål och återrapporteringskrav som till viss del var desamma som för de andra beslutande myndigheterna.

Arbetsförmedlingen har haft återrapporteringskrav och uppdrag relaterade till felaktiga utbetalningar under åtta av de undersökta tretton åren. Uppgiften har främst avsett kontrollverksamheten och intern



styrning och kontroll. Inga av uppdragen har varit specifikt riktade mot att utveckla hanteringen av bidragsbrott.

### *Polismyndigheten*

Polismyndigheten har från och med regleringsbrevet för 2012 haft återkommande mål, återrapporteringskrav och uppdrag som främst har avsett att förbättra handläggningen av och kvaliteten på brottsutredningar. I flera fall har uppdragen sammanfallit med motsvarande redovisningsuppdrag till Åklagarmyndigheten och med krav på gemensam återrapportering. I uppdragen finns ibland krav på att utredningarna av vissa brottstyper ska redovisas. Inget av uppdragen har avsett att redovisa hanteringen av bidragsbrott. Under 2018–2020 fick Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ett särskilt uppdrag av regeringen att tillsammans med de beslutande myndigheterna förbättra hanteringen av bidragsbrott (se avsnitt 4.2.14 och 6.3.1).

### *Åklagarmyndigheten*

Åklagarmyndigheten har på motsvarande sätt som Polismyndigheten i sina regleringsbrev från 2010 och framåt haft mål, återrapporteringskrav och uppdrag avseende förbättrad kvalitet och handläggning av brottsmisstankar och brottsutredningar. Åklagarmyndigheten omfattades även av uppdraget om förbättrad hantering av bidragsbrott mellan åren 2018 och 2020.

### *IAF*

IAF fick under åren 2010–2017 i uppdrag att redovisa antalet underrättelser från Arbetsförmedlingen om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning och andelen underrättelser som lett till någon form av sanktion. Även arbetslöshetskassornas sanktioner med anledning av de underrättelser som Arbetsförmedlingen hade lämnat om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning skulle redovisas. Under åren 2016 och 2017 skulle myndigheten redovisa Arbetsförmedlingens underrättelser och åtgärder vid ifrågasatt rätt till aktivitetsstöd.

I regleringsbrevet för 2012 fick IAF i uppdrag att kartlägga arbetslöshetskassornas arbete med systematiska kontroller av kvaliteten i handläggningen och beslut i ärenden. Samma år fick myndigheten i uppdrag att följa upp Arbetsförmedlingens uppdrag att införa indikatorer för att följa upp kontrollen av arbetssökande som söker ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten skulle följa upp rutinerna som säkerställer att personer som uppbär arbetslöshetsersättning inte samtidigt får sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, smittbärarsättning eller rehabiliteringsersättning.

I regleringsbrevet för 2018 fick inspektionen i uppdrag att granska Arbetsförmedlingens kontrollarbete inom arbetslöshetsförsäkringen och inom de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Mål, återrapporteringskrav och uppdrag avseende felaktiga utbetalningar saknades för åren 2019 och 2020. Inspektionen fick i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att utarbeta en handlingsplan för förstärkt kontrollarbete för att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten skulle identifiera risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen och föreslå åtgärder för att komma till rätta med dessa. Inspektionen fick även i uppdrag att bidra till arbetet med att ta fram jämförande riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar som skulle genomföras av de beslutande myndigheterna.

Inspektionen skulle undersöka och analysera vilka åtgärder som arbetslöshetskassorna vidtagit för att motverka felaktiga utbetalningar under 2021 och 2022. Myndigheten skulle vidare analysera hur arbetslöshetskassorna under samma period använt ett bidrag som hade lämnats för att stärka kontrollarbetet. I regleringsbrevet för 2022 fick myndigheten i uppdrag att bidra till analysen av felaktiga utbetalningar där antalet polisanmälningar är en av de uppgifter som ska redovisas.

Det främsta fokuset i inspektionens regleringsbrev har under perioden legat på att redovisa och följa upp antalet underrättelser från Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna och vilka sanktioner dessa har lett till och att granska Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Det framgår även av myndighetsinstruktionen att inspektionen löpande ansvarar för tillsynen i dessa frågor.

*ISF*

ISF fick i början av 2010-talet ett längre uppdrag om att stärka legitimiteten i socialförsäkringen genom att genomföra studier och granskningar kring vad som påverkade förtroendet för socialförsäkringen. Inspektionen skulle föreslå åtgärder som stärker legitimiteten för socialförsäkringen och Försäkringskassan. I detta ingick att rätt ersättning ska gå till rätt person. Samtidigt pågick vid Försäkringskassan ett arbete med att utveckla effektiviteten, ett arbete som följdes upp av ISF.

Under 2013 skulle inspektionen analysera effekter av borttagandet av intyg om barns frånvaro vid tillfällig föräldrapenning. I uppdraget ingick att följa Försäkringskassans arbete med att förhindra fusk och fel inom den tillfälliga föräldrapenningen.

I regleringsbrevet för 2017 hade ISF i uppdrag att granska Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med kontroller som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar. Inspektionen skulle granska efterkontroller vad gäller ärenden som rör gränsöverskridande situationer, exempelvis utbetalningar av ålderspension och sjukersättning till personer som är bosatta utomlands. Inspektionen skulle följa upp Försäkringskassans arbete med profilering som urval för riktade kontroller och vilka ärenden som hade valts ut genom profilering. ISF fick också i uppgift att analysera Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens modell för att följa upp och utveckla kvaliteten i handläggningen.

Under 2010–2022 fick inspektionen flera uppdrag avseende granskning av kvalitet i handläggning och underlag till olika förmånssystem som till exempel assistansersättning, bostadstillägg och sjukpenning. I uppdragen uttrycktes inte specifikt att felaktiga utbetalningar från systemen skulle granskas, men av rapporterna framgår att en viss granskning ändå har skett inom området.

*IVO (Socialstyrelsen)*

I regleringsbrevet för 2011 fick Socialstyrelsen i uppdrag att undersöka möjligheterna att inhämta uppgifter om felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen skulle samla in de uppgifter som var tillgängliga och föreslå hur en enhetlig statistik över felaktiga utbetalningar kunde utformas. Socialstyrelsen konstaterade att

det var svårt att sammanställa antalet felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd eftersom det fanns så stora skillnader mellan hur kommunerna hanterar och dokumenterar felaktiga utbetalningar.<sup>187</sup>

Den 1 juni 2013 övertog IVO från Socialstyrelsen tillsyns- och tillståndsverksamheter inom socialtjänst, verksamhet enligt LSS och hälso- och sjukvård.

Under 2020 fick inspektionen i uppdrag att analysera arbetet med tillsyn och prövning av tillstånd för assistansanordnare. IVO skulle föreslå åtgärder för att hindra anordnare från att bedriva oseriös verksamhet. I övrigt har inspektionen inte fått återrapporteringskrav eller uppdrag riktade mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

### ESV

Under 2010–2012 fick ESV uppdrag som var relaterade till samverkansuppdraget (se avsnitt 4.2.2) vars arbete verket ledde och samordnade under denna period. I regleringsbrevet för 2010 och 2011 fick ESV i uppdrag att vidareutveckla och förvalta en metod för att utvärdera utbetalningskontrollen inom välfärdssystemen. Därefter upphörde mål, återrapporteringskrav och uppdrag avseende felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Dessa återkom i regleringsbrevet för 2021 i samband med att ESV fick förnyade uppdrag avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>188</sup>

År 2021 fick ESV i uppdrag att förse regeringen med underlag som möjliggjorde en samlad och effektiv styrning och uppföljning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. I regleringsbrevet för 2022 utvecklas uppdraget ytterligare. ESV ska redovisa en samlad analys av uppfyllelsen av målet att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Myndigheten ska dessutom föreslå vilka kompletterande resultatindikatorer som kan användas för att årligen följa upp arbetet. Det anges inte om detta även avser resultatindikatorer för effektiviteten och kvaliteten på hanteringen av bidragsbrott.

---

<sup>187</sup> Socialstyrelsen, 2012, *Möjlighet att inhämta uppgifter om felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd – En analys av förutsättningar, problem och möjligheter*, artikelnummer 2012-2-23.

<sup>188</sup> 6–13 §§ förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

*Gemensamma mål, återrapporteringskrav, uppdrag och tillhörande finansiering*

Över tid har uppdragen till de beslutande myndigheterna blivit mer enhetliga och riktats gemensamt till ett större antal myndigheter. Detta mönster förstärktes under 2021 och 2022 och är också i linje med de förslag om förbättrad samordning som lämnades av KUT-delegationen några år tidigare. Några av de uppdrag som har delats av flera myndigheter framgår nedan.

I regleringsbrevet för 2021 fanns omfattande mål, återrapporteringskrav och uppdrag som delvis var desamma för Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. De indikatorer som skulle redovisas var följande:

- Upptäckta felaktiga utbetalningar, antal återkrav och antal polisanmälningar och en analys av hur dessa har utvecklats.
- Upptäckta felaktiga utbetalningar i förhållande till de totala utbetalningarna och till den senaste uppskattningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar.
- Betydande risker för felaktiga utbetalningar, utvecklingen av dessa risker och en bedömning av vilka ersättningssystem som är särskilt riskfyllda.
- Upptäckta felaktiga utbetalningar i de särskilt riskfyllda ersättningssystemen i förhållande till systemens totala utgifter och i förhållande till den senaste uppskattningen av felaktiga utbetalningar från systemen
- Vidtagna åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar och en bedömning av åtgärdernas effekter.

Som exempel på uppdrag fick Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, IAF och ESV i uppgift att tillsammans genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar.

Även i regleringsbrevet för 2022 finns det mål och återrapporteringskrav som omfattar Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Myndigheterna ska bidra till det övergripande målet om korrekta utbetalningar. De

ska också redovisa hur målet uppfylls och vilka insatser som gjorts för att uppnå målet. Redovisningen ska omfatta följande:

- Upptäckta felaktiga utbetalningar, antal och totalt belopp.
- Återkrav, antal och totalt belopp.
- Återbetalda medel, antal och totalt belopp.
- Antal polisanmälningar.
- Totalt belopp av upptäckta felaktiga utbetalningar i förhållande till dels de totala utbetalningarna, dels den senaste uppskattningen av det totala beloppet av felaktiga utbetalningar.

En analys ska göras av hur utfallet av dessa indikatorer har utvecklats över tid. Vidare ska en redovisning lämnas av vilka åtgärder som vidtagits för att minska de felaktiga utbetalningarna. Myndigheterna ska bedöma åtgärdernas effekter och kostnadsutvecklingen för kontrollarbetet.

I början av 2022 fick Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och IAF i uppdrag att studera omfattningen av och de bakomliggande orsakerna till felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar. Myndigheterna ska sammanställa och rapportera arbetet till ESV. Därefter ska ESV göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och redovisa detta till regeringen senast den 1 mars 2023, se avsnitt 4.3.7.<sup>189</sup>

Bland annat kopplat till uppdragen i regleringsbrevet och uppgifter som är reglerade i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har de beslutande myndigheterna blivit tilldelade utökade medel för att motverka felaktiga utbetalningar. För budgetåret 2021 tillfördes Försäkringskassan totalt 110 miljoner kronor för att motverka felaktiga utbetalningar. Av dessa ska 60 miljoner kronor användas för att finansiera insatser, återrapportering och uppdrag kopplade till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar. Resterande 50 miljoner kronor ska användas för att effektivisera och öka kontrollutredningar och återkrav. Pensionsmyndigheten tillfördes 12 miljoner kronor, CSN 6 miljoner kronor, Migrationsverket 5 miljoner kronor och Arbetsförmedlingen 32 miljoner kronor för insatser, återrapportering och uppdrag kopp-

<sup>189</sup> Regeringsbeslut 2022-01-13, *Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar*, Fi2021/03247, Fi2022/00107.

lade till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar och myndigheternas deltagande i uppdrag för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. IAF har haft i uppdrag att fördela 10 miljoner kronor på arbetslöshetskassorna för att stärka deras kontrollarbete och arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom arbetslöshetsförsäkringen. ESV har tilldelats 9 miljoner kronor som ett permanent tillskott för att fullgöra arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De brottsutredande myndigheterna, övriga tillsynsmyndigheter på välfärdssystemens område och kommuner har inte påförts medel i syfte att finansiera insatser, återrapportering och uppdrag som är kopplade till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar. Senast regeringen genomförde en motsvarande satsning på att motverka felaktiga utbetalningar var åren 2006 och 2007 då Försäkringskassan tilldelades totalt 300 miljoner kronor för att ytterligare stärka myndighetens arbete med att förebygga och minska förekomsten av fusk och felaktigheter (se avsnitt 6.5.2).

### Uppföljningen i årsredovisningarna har blivit mer detaljerad

Som vi tidigare har redogjort för har målen och återrapporteringskraven kring felaktiga utbetalning utvecklats till att bli mer utförliga och samordnade i de beslutande myndigheternas regleringsbrev. Vi kan se att det också återspeglas i myndigheternas årsredovisningar. I följande avsnitt har vi undersökt i vilken mån myndigheterna har redovisat målet om korrekta utbetalningar och bidragsbrott i årsredovisningen, om de har bedömt hur väl myndigheten uppfyller målet, hur resultaten redovisas och vilka indikatorer redovisningen grundar sig på. KUT-delegationen har tidigare analyserat årsredovisningarna för 2017 och vi har jämfört resultatet med årsredovisningarna för 2021 för att se om och i så fall hur redovisningarna har utvecklats under senare år.

#### *Försäkringskassan*

I årsredovisningen för 2021 redogör Försäkringskassan för det övergripande målet om korrekta utbetalningar och de återrapporteringskrav myndigheten har och som är kopplade till målet. Försäkrings-

kassan bedömer att målet delvis är uppfyllt. Beloppet för de felaktiga utbetalningarna som myndigheten upptäcker fortsätter att ligga på en hög nivå. Det indikerar att Försäkringskassans arbete bidrar till att minska de felaktiga utbetalningarna. Samtidigt visar skattningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar att en stor andel felaktiga utbetalningar inte upptäcks inom vissa förmåner. Myndigheten bedömer att även om arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har stärkts, kommer ytterligare satsningar och utveckling krävas för att nå målet.<sup>190</sup>

Försäkringskassan redovisar i ett särskilt kapitel betydande risker för felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och särskilt riskfyllda förmåner. Av de indikatorer som myndigheten redogör för finns bland annat antalet upptäckta felaktiga utbetalningar, upptäckta felaktiga utbetalningar i relation till totala utbetalningar, upptäckta felaktiga utbetalningar i relation till den senaste skattningen av omfattningen och resultat från kontrollutredningar. När det gäller hantering av bidragsbrott redovisar Försäkringskassan antalet polisanmälningar per förmån, resultat från myndighetsimpulser och hur samverkan har bedrivits med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. I det senare fallet kan inte Försäkringskassan uttala sig om effekterna, eftersom man anser att statistiken avseende återrappporterade polisanmälningar inte är tillförlitlig.<sup>191</sup> Andra indikatorer avser resultaten för återkrav och fordringshantering.

Försäkringskassan redovisar också de åtgärder som myndigheten har vidtagit för att minska felaktiga utbetalningar. Det gäller åtgärder mot bidragsbrott genom kontrollutredningar, samverkan med andra myndigheter, riskbaserade kontroller genom dataanalys, åtgärder inom förmånshandläggningen och generella åtgärder som till exempel att skapa rättsliga förutsättningar för att minska felaktiga utbetalningar.<sup>192</sup> Information om arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar finns också i avsnittet om Försäkringskassans kvalitet i handläggningen, i de förmånsspecifika avsnitten och i avsnittet om mål för assistansersättning.

I årsredovisningen för 2017 var redovisningen av felaktiga utbetalningar utspridd på olika kapitel för de olika förmånsslagen. Antalet felaktiga utbetalningar redovisades som en bedömning av den

---

<sup>190</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 117.

<sup>191</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 117–134.

<sup>192</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 134–137.



rättsliga kvaliteten för respektive förmån. I ett kapitel redogjorde myndigheten för vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. I årsredovisningen för 2021 är alla dessa delar samlade i ett kapitel.

### *Pensionsmyndigheten*

Pensionsmyndigheten redogör i årsredovisningen för 2021 för det mål och de återrapporteringskrav myndigheten har kopplade till att minska antalet felaktiga utbetalningar. Myndigheten avstår från att bedöma uppfyllelsen av målet om korrekta utbetalningar. Skälet är att Pensionsmyndigheten för närvarande endast har tillgång till relevant data för konstaterade felaktiga utbetalningar i handlagda återkrav, vilket endast är en del av den totala mängden felaktiga utbetalningar.<sup>193</sup>

Pensionsmyndigheten saknar aktuella uppgifter som kan ligga till grund för att redogöra för de totala uppskattade felaktiga utbetalningarna. De redovisade uppgifterna bygger i stället på tidigare skattningar av antalet felaktiga utbetalningar i olika stödsystem. I årsredovisningen redogör myndigheten för betydande risker för felaktiga utbetalningar, hur kontrollverksamheten bedrivs och vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att minska felaktiga utbetalningar. I ett särskilt avsnitt i årsredovisningen redovisar Pensionsmyndigheten hur myndigheten har vidareutvecklat samarbetet med andra relevanta myndigheter i syfte att motverka brott och minska medvetna fel inom förmånerna. De indikatorer som redovisas är bland annat inkomna ärenden vid misstanke om brott, andelen ärenden som har lett till åtgärd, antalet polisanmälningar, genomsnittlig handläggningstid och pågående ärenden vid årets slut. Andra indikatorer som återges är kopplade till återkrav, fodringshantering, omprövningar och överklaganden.<sup>194</sup>

I årsredovisningen för 2017 saknade Pensionsmyndigheten en samlad bedömning av arbetet med felaktiga utbetalningar. Arbetet med att motverka bidragsbrott och att säkerställa att inga felaktiga utbetalningar görs redovisades i avsnittet om myndighetens löpande utbetalningskontroll. Redovisningen av arbetet med att minska fel-

---

<sup>193</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 38.

<sup>194</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 32–49.

aktiga utbetalningar under 2021 är betydligt utförligare och samlad i ett särskilt kapitel.

## CSN

I årsredovisningen för 2021 uppger CSN att en av myndighetens övergripande uppgifter är att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. CSN bedömer i årsredovisningen att myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar är gott och i hög utsträckning bidrar till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. CSN bedömer att de har en god förmåga att upptäcka misstänkta bidragsbrott och andra brott.<sup>195</sup> Myndighetens resultatbedömning görs med en tregradig skala; god, tillfredsställande och inte tillfredsställande.

CSN har i årsredovisningen för 2021 ett utförligt kapitel som beskriver myndighetens arbete med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. I kapitlet redogör myndigheten för sitt arbete med att minska felaktiga utbetalningar. Myndigheten anger vilka betydande risker man har identifierat för studiemedel för studier i Sverige och utomlands samt studiehjälp och vilka insatser myndigheten har genomfört för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar. De indikatorer som ligger till grund för resultatbedömningen är bland annat antalet upptäckta felaktiga utbetalningar och antalet återkrav. Av årsredovisningen framgår antalet personer som anmälts för misstänkta bidragsbrott, antalet beslut som inkommit från polis och åklagare och i vilken mån misstänkta brott har lett till lagföring.<sup>196</sup>

I CSN:s årsredovisning för 2017 finns en bedömning av uppfyllelsen av målet om att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar och resultatindikatorer. I årsredovisningen för 2021 är analysen av indikatorerna mer omfattande.

## *Migrationsverket*

I resultatbedömningen i årsredovisningen för 2021 bedömer Migrationsverket att det fortsatt finns stora utmaningar inom området felaktiga utbetalningar till asylsökande. En omfattningsstudie som Migra-

---

<sup>195</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 14.

<sup>196</sup> CSN:s årsredovisning 2021, s. 70–84.

tionsverket genomförde under våren 2021 visade att 80 procent av de felaktiga utbetalningarna inte blir registrerade och att andelen felaktiga utbetalningar är betydligt högre än vad statistiken visar. Den stora osäkerheten i statistiken medför att myndigheten bedömer att resultatet av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar inte är tillfredsställande.<sup>197</sup>

I årsredovisningen för 2021 finns ett särskilt kapitel om Migrationsverkets bidrag till brottsbekämpning och att motverka felaktiga utbetalningar. Myndigheten anger vilka insatser som har genomförts för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och vilka åtgärder som har vidtagits i samverkan med andra myndigheter. Eftersom statistiken inte är tillförlitlig uppger myndigheten som indikatorer för felaktiga utbetalningar resultatet av omfattningsstudier som har genomförts under 2018, 2019 och 2021. Även statistiken över anmälda bidragsbrott är bristfällig på grund av fel i registreringen.<sup>198</sup>

Ingen särskild utveckling har skett avseende redovisningen av myndighetens arbete för att motverka felaktiga utbetalningar i jämförelse med årsredovisningen för 2017. I redovisningen för 2017 redogjorde Migrationsverket för förebyggande insatser för att motverka felaktiga utbetalningar, antalet felaktiga utbetalningar och uppgifter om brottsanmälan och misstanke om bidragsbrott.

### *Arbetsförmedlingen*

I årsredovisningen för 2021 hänvisar Arbetsförmedlingen till målet i regleringsbrevet för 2021 att myndigheten ska stärka det samlade kontrollarbetet, bidra till att det övergripande målet om korrekta utbetalningar och arbeta för att minska andelen felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen bedömer att målet i regleringsbrevet har uppnåtts. Myndigheten menar att initiativ och åtgärder som har genomförts under 2021, tillsammans med tidigare åtgärder, har förbättrat myndighetens kontrollarbete och arbete mot felaktiga utbetalningar.<sup>199</sup>

I årsredovisningen finns ett kapitel som beskriver myndighetens mål och resultatuppföljning för arbetet med felaktiga utbetalningar. De indikatorer för uppföljning som Arbetsförmedlingen redovisar

---

<sup>197</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2021, s. 18.

<sup>198</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2021, s. 114–116.

<sup>199</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, s. 72.

är återkravsbeslut, nekade utbetalningar avseende arbetsgivarstöd och fordringshantering. Myndigheten anger antalet misstänkta bidragsbrott som har polisanmälts under året, vilka stöd som huvudsakligen anmäls, förändringar av antalet polisanmälningar jämfört med tidigare år och vilka beslut om anmälda brott som myndigheten har mottagit från polis och åklagare. Arbetsförmedlingen redovisar även vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit, själv och i samverkan med andra myndigheter, för att motverka felaktiga utbetalningar.<sup>200</sup>

I slutet av årsredovisningen finns Arbetsförmedlingens bedömning av arbetet med intern styrning och kontroll. Enligt Arbetsförmedlingens självskattningsmodell har delkomponenten felaktiga utbetalningar nått en grundläggande nivå.<sup>201</sup> Delkomponenterna utvärderas utifrån bedömningsgrunderna etablerad, grundläggande och otillfredsställande.

Även i årsredovisningen för 2017 hade Arbetsförmedlingen ett särskilt kapitel om felaktiga utbetalningar.<sup>202</sup> Redovisningen för 2021 är dock betydligt mer utvecklad, inte minst kring de olika indikatorerna för resultatuppföljning. I årsredovisningen för 2021 finns också en tydlig koppling till målet om att motverka felaktiga utbetalningar och en bedömning av måluppfyllelsen.

### *Polismyndigheten*

Polismyndigheten redovisar i årsredovisningen för 2021 resultat som är kopplade till målet att den brottsutredande verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet och att brottsuppleringen ska öka. Polismyndigheten bedömer att resultatet för utredning och lagföring sammantaget utvecklades negativt under 2021 jämfört med 2020. Antalet ärenden som redovisades till åklagare och utredningsandelen minskade och hade därmed en negativ utveckling. Det beror i huvudsak på ett minskat ärendeflöde, vilket ger färre utrednings- och redovisningsbara ärenden. Brottsutredningar i vilka åklagare krävde kompletteringar ökade under 2021. Antalet öppna ärenden hade dock en fortsatt positiv utveckling och minskade sedan föregående år. Redovisningsandelen, lagför-

---

<sup>200</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, s. 72–81.

<sup>201</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, s. 142.

<sup>202</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017, s. 121–123.

ingskvoten och medelgenomströmningstiden för ärenden redovisade till åklagare var oförändrade.<sup>203</sup>

Inga särskilda indikatorer för bidragsbrott framgår av årsredovisningen, utan bidragsbrott ingår i en kategori som benämns Bedrägeribrott med mera. Det går inte att utifrån årsredovisningen dra några slutsatser vad gäller utvecklingen av utredning och lagföring kopplat till bidragsbrott. Dessa framgår i stället av Brås officiella kriminalstatistik (se kapitel 5).

Årsredovisningen för 2017 hade i stort sett samma struktur som redovisningen för 2021. I årsredovisningen för 2017 togs bidragsbrott upp som en del av brottsförebyggande metodutveckling inom utredningsverksamheten.

### *Åklagarmyndigheten*

Åklagarmyndigheten redovisar i årsredovisningen för 2021 resultatet av utredning och lagföring i tre huvudsakliga hänseenden; utvecklingen av volymer, utvecklingen av tider och utvecklingen av lagföring.<sup>204</sup>

I Åklagarmyndighetens redovisning ingår bidragsbrott i brottsgruppen förmögenhetsbrott. För förmögenhetsbrotten har de åklagarledda bedrägerierna minskat påtagligt under flera år. Ser man till de polisledda förundersökningarna är det bidragsbrotten som minskat mest i antal. Inflödet av bidragsbrotten ökade kraftigt 2020 på grund av många redovisade ärenden från Polismyndigheten. Trots en minskning under 2021 är inflödet av bidragsbrott på en klart högre nivå än 2019.<sup>205</sup>

Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2017 hade en liknande struktur som för 2021.

### *IAF*

Ett av målen för IAF är att säkerställa att rätt ersättning utbetalas i rätt tid. I årsredovisningen för 2021 bedömer generaldirektören att myndighetens arbete för korrekta utbetalningar från välfärdssystem-

---

<sup>203</sup> Polismyndighetens årsredovisning 2021, s. 72.

<sup>204</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2021, s. 17.

<sup>205</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2021, s. 18.

men har lett till positiva effekter och bidragit till det övergripande målet om en väl fungerande arbetsmarknad.<sup>206</sup>

I årsredovisningen redovisar inte myndigheten några indikatorer som kan användas för resultatuppföljning angående arbetet med felaktiga utbetalningar. Däremot redogör myndigheten för vilka åtgärder som har vidtagits under året. Under 2021 arbetade myndigheten med att identifiera risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten har tagit fram en handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar. Myndigheten har granskat flera delar av den centraliserade kontrollfunktionen vid Arbetsförmedlingen och påtalat brister och förbättringsområden som avser arbetet med handlingsplaner, kontrollen av aktivitetsrapporter, signaler, underrättelser och sanktioner.<sup>207</sup>

I årsredovisningen för 2017 undersökte IAF bland annat omfattningen av arbetslöshetskassornas fordringar, återkrav och återbetalningar när arbetslöshetsersättning hade betalats ut felaktigt.

### *ISF*

ISF har i årsredovisningen för 2021 identifierat att det kan finnas brister i myndigheters system för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och för att motverka bidragsbrott. Inspektionen konstaterar att det är viktigt att följa upp, granska och utvärdera socialförsäkringssystemet i dess olika delar, så att eventuella brister upptäcks och rättas till.<sup>208</sup> Inspektionen använder sig av två resultatmått, rättssäkerhet och effektivitet. Vad gäller den senare nämns att den administrativa effektiviteten hos de myndigheter som hanterar socialförsäkringen kan påverkas av hur myndigheten har utformat sitt arbete med kontroller för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.<sup>209</sup> Myndigheten konstaterar också att det förhållandet att de ansvariga myndigheterna inom socialförsäkringsområdet säkerställer att förmåner betalas ut med rätt belopp till de mottagare som har rätt till dem är en rättssäkerhetsfråga. Myndigheten menar

---

<sup>206</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens årsredovisning 2021, s. 44.

<sup>207</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens årsredovisning 2021, s. 3.

<sup>208</sup> Inspektionen för socialförsäkringens årsredovisning 2021, s. 6.

<sup>209</sup> Inspektionen för socialförsäkringens årsredovisning 2021, s. 7.

att det finns ett stort värde i att granska rättssäkerhet och effektivitet samlat.<sup>210</sup>

Inspektionen redovisar inga indikatorer för resultatuppföljningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, men felaktiga utbetalningar kan vara en del av de granskningar och effektutvärderingar som myndigheten genomför.

I årsredovisningen för 2017 redovisades myndighetens arbete på ett likartat sätt.

## *IVO*

Av inspektionens årsredovisning för 2021 framgår inga mål, indikatorer eller resultatbedömningar kopplade till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Detsamma gällde för årsredovisningen för 2017.

## *ESV*

ESV redogör i årsredovisningen för 2021 vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av att myndigheten i enlighet med förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemen fått en ny uppgift att främja, stödja och samordna myndigheters arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. ESV har också lämnat ett förslag till regeringen om vilka enskilda ersättningar som ska studeras med omfattningsstudier.

I årsredovisningen för 2017 finns det inte någon redogörelse för arbetet med felaktiga utbetalningar, vilket beror på att myndigheten då inte hade några uppdrag av regeringen inom det området.

### **6.5.4 Sammanfattning**

Regeringen har använt de styrinstrument som finns till förfogande för myndigheternas hantering av felaktiga utbetalningar och bidragsbrott på följande sätt. Ett riksdagsbundet *övergripande mål* om att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska infördes från 2021. Regeringen avser att årligen lämna en samlad redovisning av måluppfyllelsen i budgetpropositionen från och med 2023. ESV

---

<sup>210</sup> Inspektionen för socialförsäkringens årsredovisning 2021, s. 8.

har samtidigt fått en ny uppgift att förse regeringen med underlag som möjliggör en samlad och effektiv styrning och uppföljning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. De beslutande myndigheterna och IAF har i regleringsbrev för 2021 och 2022 fått i uppdrag att redovisa uppfyllelsen av målet om att minska felaktiga utbetalningar och genomförda insatser för att uppnå det målet. Åtterrporteringskravet innefattar att redovisa ett antal indikatorer inom området, bland annat antalet polisanmälningar. Övriga tillsynsmyndigheter och brottsutredande myndigheter saknar liknande åtterrporteringskrav. Regeringen tillförde under budgetåret 2021 cirka 165 miljoner kronor till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för att myndigheterna ska intensifiera arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

De beslutande myndigheterna har uppgifter i sina respektive *instruktioner* att säkerställa felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har i uppgift att tillsammans utveckla verksamheten med att utreda och lagföra brott. IAF har i uppgift att verka för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till den som är berättigad till sådan ersättning. ISF har som uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. IVO saknar uppgifter som avser felaktiga utbetalningar.

De beslutande myndigheterna har haft uppdrag eller åtterrporteringskrav i *regleringsbrev* kopplade till felaktiga utbetalningar relativt kontinuerligt under hela den undersökta perioden. Uppdragen har i regel varit generellt ställda uppdrag, eller uppdrag som syftar till att förbättra myndigheternas risk- och kontrollarbete. De uppdrag som har koppling till hanteringen av bidragsbrott har skett som uppföljning till att bidragsbrottslagen infördes 2007 och mellan 2018–2020 (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de beslutande myndigheterna). Därefter har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten haft åtterrporteringskrav som rör bidragsbrott och samverkan med rättsväsendet.

*Årsredovisningarna* för de beslutande myndigheterna har utvecklats när det gäller att redovisa mål, måluppfyllelse och resultatindikatorer för felaktiga utbetalningar. Ett par av de beslutande myndigheterna saknar tillförlitlig statistik kopplat till de indikatorer som myndigheten har i uppdrag att redovisa. Som ett mått på hanteringen



av bidragsbrott redovisas som regel antalet polisanmälningar, men vissa myndigheter redovisar också återkoppling från rättsväsendet och på vilket sätt myndigheten har samarbetat med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. De brottsutredande myndigheterna saknar mål, resultatbedömning och indikatorer kopplade till felaktiga utbetalningar, men myndigheterna redogör för måluppfyllelsen för brottsutredning på ett övergripande plan. Tillsynsmyndigheterna redovisar i vissa fall de åtgärder myndigheten vidtagit i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Kommunerna saknar uppföljning.

## 6.6 Samverkan

I vårt uppdrag ingår även att kartlägga och analysera om samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de beslutande myndigheterna som omfattas av bidragsbrottslagen är ändamålsenlig. Vi ska också redogöra för hur befintlig myndighetssamverkan kan utvecklas för att effektivisera arbetet mot bidragsbrott. I följande avsnitt kartlägger vi tidigare och nuvarande samverkansformer mellan myndigheterna och vilka effekter samverkan har fått. Vi har utökat kartläggningen till att också omfatta kommunerna och arbetslöshetskassorna, eftersom de har uttryckt ett behov av att i högre grad samverka med beslutande och brottsutredande myndigheter.

### 6.6.1 Om samverkan

#### Vad är samverkan?

Samverkan brukar beskrivas som ett gemensamt handlande för ett visst syfte. Samverkan inom eller mellan organisationer bygger på någon form av aktivitet över organisationsgränserna. Ofta ingår att nå gemensamma mål och lösa problem tillsammans. Samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad och organiserad. Samverkan kan vara tillfällig eller mer permanent.

## Hur styrs samverkan?

Samverkan mellan myndigheter regleras i lag och förordning. I 8 § förvaltningslagen (2017:900) finns 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 § myndighetsförordningen 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 är också en central del av det övergripande målet för förvaltningspolitiken. Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.<sup>211</sup>

## Frivillig eller styrd samverkan

Det finns alltså en generell skyldighet för myndigheter att samverka och ansvaret överläts som regel till den enskilda myndigheten att initiera samverkan inom de områden där det finns behov. Olika initiativ till samverkan kan ha olika syften och såväl aktörer inom som utom statsförvaltningen kan samverka. Vissa samarbeten avser att öka effektiviteten ur ett samhällsperspektiv medan andra avser att utveckla myndigheters kärnverksamhet. Samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad och organiserad. Den kan vara mer permanent eller bedrivas som ett tillfälligt projekt. Samverkan kan vara frivilligt initierad mellan myndigheter, men den kan också vara styrd av regeringen. Regering kan till exempel styra samverkan genom speciallagstiftning eller genom myndigheternas regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut.<sup>212</sup>

I frågan om samverkan ska vara styrd eller frivillig visar en undersökning som Statskontoret har genomfört att myndigheternas egenini-

---

<sup>211</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38.

<sup>212</sup> Statskontoret, 2017, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, s. 6.

tierade samverkan i de flesta fall fungerar väl. När enkäten genomfördes under 2017 uppgav 85 procent av de tillfrågade myndighetscheferna att de samverkade med andra myndigheter utan att ha fått ett specifikt uppdrag att samverka.<sup>213</sup>

En del myndighetschefer upplevde dock att samverkan inte hade fungerat lika väl i de fall då regeringen ställde särskilda krav på samverkan. En anledning som fördes fram var att regeringens krav på samverkan hade varit otydliga. Statskontorets slutsats var att regeringen bör vara återhållsam att ställa krav på samverkan utöver det som regleras i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Regeringen bör dock enligt Statskontoret ställa särskilda krav på samverkan inom ett verksamhetsområde när samverkan inte har fungerat. Kraven för samverkan bör i sådana fall vara tydliga, liksom syftet med samverkan och ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna. I det senare fallet kan det till exempel handla om att utse en myndighet som leder arbetet. Formerna för samverkan behöver ibland vara löst strukturerad och i andra fall behövs en mer formaliserad process. Samverkan bör också följas upp för att regeringen vid behov ska kunna anpassa styrningen eller ta bort det särskilda kravet på samverkan.<sup>214</sup>

Det finns flera olika sätt att organisera samverkan på. Samverkan kan vara i mer lösliga former eller reglerad i förordning. Hur samverkan ska organiseras är i de flesta fall upp till de samverkande aktörerna att bestämma. En modell för vilken organisation som bör väljas vid olika tillfällen har prövats inom myndigheternas samarbete kring digitalisering. Modellen bygger på hur många aktörer som ingår i samverkan och i vilken mån det finns beroenden mellan de involverade aktörerna. Ju fler aktörer som ingår i samverkan, desto fler beroenden skapas och komplexiteten ökar. Enligt modellen bör aktörerna bilda en hierarkisk organisation om det finns en hög grad av beroenden mellan de involverade aktörerna. Organisationen bör ha en central styrning av finansiering och verksamhet. Om det finns begränsade beroenden mellan aktörerna kan ett partnerskap vara en lämplig modell. I detta fall är en aktör huvudansvarig och bildar en styrgrupp med övriga berörda aktörer. Vid låg grad av beroenden

---

<sup>213</sup> Statskontoret, 2017, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, s. 86.

<sup>214</sup> Statskontoret, 2016, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26, s. 49–51.

mellan involverade aktörer kan en kollegiemodell användas. Modellen innebär lika stor frihetsgrad för alla aktörer.<sup>215</sup>

### Förutsättningar för en god samverkan

Det finns olika förutsättningar som behöver finnas på plats för att lyckas med samverkan. Det bör vara tydligt vad man avser att samverka om. Alla aktörer behöver dela och vara överens om en gemensam målbild och vilka effekter man avser att uppnå med samverkan. Helhetsperspektivet och samhällsnyttan bör prioriteras framför enskilda myndigheters uppdrag eller behov. För att samverkan ska lyckas krävs att alla berörda parter lägger in samma engagemang, tid och resurser. Om samverkan är frivillig kan man behöva säkerställa alla aktörers delaktighet genom att fatta gemensamma överenskommelser. Överenskommelsen bör reglera mål, syfte, ansvarsfördelning, finansiering, organisation och resurstilldelning. Samverkan underlättas om det finns en tydlig styrning och samordning. Ansvar och roller mellan de ingående aktörerna bör vara tydlig. En långsiktig finansiering behöver lösas om kostnaderna och nyttan fördelas olika mellan de samverkande aktörerna. Arbetet behöver kontinuerligt följas upp för att säkerställa att samverkan ger önskad effekt. Sist men inte minst bör det råda ett gott samarbetsklimat.<sup>216</sup>

#### 6.6.2 Tidigare samverkansinitiativ och dess effekter

Under årens lopp har det pågått olika samverkansprojekt mellan brottsutredande myndigheter och beslutande myndigheter där syftet har varit att säkerställa felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. I detta avsnitt följer en genomgång av några av dessa initiativ, såväl frivilliga som styrda, och vilka effekter de fått. Några av samverkansprojekten har varit direkt riktade mot att förbättra hanteringen av bidragsbrott. Andra uppdrag och utredningar har haft ett bredare fokus på felaktiga utbetalningar.

---

<sup>215</sup> E-delegationen, 2015, *Vägledning för digital samverkan*, version 4.1, s. 26 f.

<sup>216</sup> [www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/samverkan](http://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/samverkan). Hämtat 2022-04-19.

## Delegationen mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

### *Ett samverkansorgan för att motverka felaktiga utbetalningar*

I maj 2005 beslutade regeringen att tillsätta en delegation mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen). Regeringen ansåg att åtgärderna för att minska felaktiga utbetalningar behövde samordnas och att samverkan mellan det stora antalet aktörer som har ett ansvar inom området skulle främjas. Utöver att vara ett samverkansorgan skulle delegationen lämna förslag till metoder för att mäta omfattningen av oegentligheter och ta fram mål och resultatindikatorer för arbetet med att minska felaktiga utbetalningar. I delegationen ingick representanter från ett tjugotal myndigheter och organisationer (se avsnitt 4.2.1).

### *Samverkan ledde främst till erfarenhetsutbyte och utökade kontaktnät*

I sitt slutbetänkande konstaterade FUT-delegationen att arbetet resulterat i ett stärkt samarbete mellan aktörerna. Det hade lett till att nya nätverk bildats och kontakter knutits. Erfarenheter hade delats, ny kunskap erhållits och nya behov tydliggjorts. Felaktiga utbetalningar hade fått en hög prioritet hos de aktörer som medverkat i arbetet. Som exempel nämndes att dåvarande Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan hade utökat samarbetet för att motverka bidragsbrott genom den så kallade Västmanlandsmodellen. En arbetsgrupp hade tagit fram underlag till en vägledning som kunde användas vid anmälan om misstänkta brott mot välfärdsystemen.<sup>217</sup>

FUT-delegationen bedömde att samverkan behövde fortsätta och utvecklas även efter det att delegationen upphörde. Arbetet med övergripande riskhantering, samverkan mot brott, utveckling av kontrollmetoder och etablering av kontaktvägar mellan myndigheter behövde föras över på berörda myndigheter och organisationer. Särskilt utsedda myndigheter borde få ett samordningsansvar. Som exempel bedömde delegationen att samverkan mot brott skulle bedrivas inom ramen för myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (SAMEB) eftersom det fanns starka kopplingar mellan bidragsbrott och skatte-

---

<sup>217</sup> SOU 2008:74, s. 176 f.

brott. När det gällde metodutveckling, gemensamma informationsinsatser och analys ansåg delegationen att detta under en inledande period om cirka tre år borde hanteras av en särskild samordnings- och analysfunktion i Regeringskansliet.<sup>218</sup>

## Västmanlandsmodellen

### *Specialisering för att förbättra hanteringen av bidragsbrott*

Under 2005 påbörjade Försäkringskassan, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i Västmanlands län ett lokalt försöksprojekt i syfte att öka antalet brottsanmälningar och förbättra kvaliteten på brottsutredningar av bidragsbedrägerier. Myndigheterna tog fram en gemensam samverkansmodell som senare uppkallades efter regionen där allt startade, den så kallade Västmanlandsmodellen.<sup>219</sup>

Samverkansmodellen byggde på att brott skulle anmälas direkt till åklagare och att åklagare skulle vara förundersökningsledare i samtliga ärenden. Modellen bestod av tre hörnstenar:

- *Särskilt utsedda handläggare*: Särskilt utsedda handläggare på Försäkringskassan med juristkompetens tar fram brottsanmälningarna. Särskilt utsedda åklagare tar emot anmälningarna och beslutar om förundersökning ska inledas eller inte. Särskilt utsedda poliser genomför sedan brottsutredningen.
- *Gemensam utbildning*: De särskilt utsedda handläggarna, åklagarna och poliserna går en gemensam utbildning om bidragssystemen, bedrägerier och brottmål.
- *Regelbundna nätverksträffar*: De särskilt utsedda handläggarna, åklagarna och poliserna möts vid regelbundna träffar för att diskutera gemensamma frågor kring bidragsbedrägerier.

Västmanlandsmodellen uppmärksammades på flera håll i landet. När Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ett par år senare beslutade om en gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott, var avsikten att Västmanlandsmodellen skulle

---

<sup>218</sup> SOU 2008:74, s. 209 f.

<sup>219</sup> Brottsförebyggande rådet, 2008, *Samverkan mot bidragsbedrägerier*, Brå rapport 2008:6, s. 19.

införas i alla län.<sup>220</sup> Syftet med handlingsplanen var att stärka myndigheternas förmåga att utreda och bekämpa bidragsbedrägerier inom socialförsäkringen.

### *Modellen ledde till fler brottsanmälningar och effektivare handläggning*

Såväl myndigheternas egen utvärdering av Väsmanlandsmodellen som en utvärdering genomförd av Brå visade att resultaten av de gemensamma utvecklingsinsatserna var goda. Några av de effekter som kunde konstateras var följande:

- *Fler brottsanmälningar.* Mellan 2004 och 2007 ökade antalet brottsanmälningar från Försäkringskassan. Den största ökningen var i Västmanlands län. Ökningen berodde främst på att Försäkringskassan tilldelats extra resurser som användes till att utöka antalet kontroller och att myndigheten införde riktlinjen att alla misstänkta brott skulle anmälas. En bidragande faktor var att samverkan med polis och åklagare ökade motivationen hos Försäkringskassans handläggare att anmäla brott.
- *Högre kvalitet på brottsanmälningarna.* Kvaliteten på brottsanmälningarna förbättrades, vilket i sin tur bidrog till att färre ärenden behövde kompletteras i efterhand. Kvalitetshöjningen berodde dels på att Försäkringskassan tog fram ett grundligare underlag innan ärendet anmäldes, dels att polis och åklagare bidrog med förslag på hur anmälningarna kunde förbättras.
- *Effektivare handläggning.* Handläggningen av ärenden blev effektivare. Detta ansågs bero på en kombination av förbättrad kvalitet på brottsanmälningarna och att utsedda personer hanterade ärendena. Flera poliser ansåg att tydliga direktiv från åklagare underlättade arbetet och påskyndade handläggningstiden.
- *Minskad andel lagföring.* Antalet lagföringsbeslut ökade i hela landet mellan åren 2004 och 2007. Andelen lagföringsbeslut av samtliga avslutade beslut minskade dock. En bidragande orsak till minskningen var troligen ett ökat inflöde av brottsanmälningar från Försäkringskassan.

---

<sup>220</sup> Försäkringskassan, 2007, *Gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott*, dnr 43030-2007.

- *Olika mål och prioriteringar.* Under den undersökta perioden var bidragsbedrägerier ett prioriterat område för Försäkringskassan, men inte för Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Försäkringskassan utökade kontrollen av tillfällig föräldrapenning (TFP). Det ledde till att de ärenden som gick vidare till anmälan främst rörde mindre belopp och där det var svårt att bevisa uppsåt. Detta skapade en ökad arbetsbelastning för åklagare och poliser.<sup>221</sup>

Enligt Brås utvärdering berodde det positiva utfallet inte bara på Västmanlandsmodellen. En del av effekterna kunde härledas till att Försäkringskassan fått ett tillskott i sin budget på sammanlagt 300 miljoner kronor för att stärka sitt kontrollarbete. Försäkringskassan gick också ut med en intern riktlinje om att alla misstänkta brott skulle anmälas. Detta sammantaget gav en kraftig ökning av brottsanmälningarna.<sup>222</sup>

De positiva effekter som kunde tillskrivas samverkansmodellen var att utsedda handläggare, poliser och åklagare som kontinuerligt hanterade bidragsbedrägerier skapade högre effektivitet. Myndigheterna arbetade upp gemensamma rutiner och kontaktvägarna mellan de utsedda personerna blev kortare. De gemensamma utbildningarna ledde till att Försäkringskassans handläggare lärde sig vilka uppgifter som var viktiga i en brottsanmälan och vilket underlag poliser och åklagare behöver ha för att kunna utföra sitt arbete. På motsvarande sätt lärde sig poliser och åklagare mer om välfärdssystemen och vilka krav som reglerna ställer på den försäkrade. Utbildningarna bidrog till ökad förståelse för myndigheternas olika uppdrag och roller. Nätverksträffarna kunde i sin tur användas till att lösa ut gemensamma hinder eller samverkansproblem. Enligt utvärderingen bestod begränsningarna i samverkansmodellen i att de samverkande myndigheterna inte delade samma bild av målet för samverkan, hade olika prioriteringar och därmed olika resurstilldelningar. Myndigheterna diskuterade inte inriktningen på kontrollinsatserna och vilka konsekvenser utökade kontroller kunde få i form av ökade ärendebalanser hos polis och åklagare. Brå konstaterade också att det är viktigt att hålla

---

<sup>221</sup> Försäkringskassan, 2007, *Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier*, dnr 43030-2007.

<sup>222</sup> Brottsförebyggande rådet, 2008, *Samverkan mot bidragsbedrägerier*, Brå rapport 2008:6, s. 23–26.



isär myndigheternas olika roller som beslutande och utredande myndigheter för att inte riskera legitimitetsproblem.<sup>223</sup>

*En utökning av samverkan föreslogs ...*

Västmanlandsmodellen tillämpades före det att bidragsbrottslagen började gälla den 1 augusti 2007. Brå föreslog därför att Västmanlandsmodellen, utöver att införas i varje län, även skulle utökas till de beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av bidragsbrottslagen. De tre hörnstenarna borde på grund av olika geografiska uppdelningar (lokal, regional eller nationell nivå) användas utifrån behovet att samverka. Det var viktigt att det tydligt framgick vem som är kontaktperson vid respektive myndighet, kommun eller organisation. För att skapa ännu bättre förutsättningar för samverkan föreslog Brå att ett gemensamt forum på länsnivå mellan myndighetschefer skulle införas. Myndighetscheferna borde formulera gemensamma mål utifrån tillgången på resurser hos de samverkande myndigheterna och vilka kontroller som man hade för avsikt att utföra.<sup>224</sup>

FUT-delegationen lyfte också upp Västmanlandsmodellen som ett gott exempel och ville se ett gemensamt forum, men inte på det sätt som Brå föreslog. Delegationen föreslog att samverkan i stället skulle bedrivas inom ramen för den redan befintliga myndighets-samverkan mot ekonomisk brottslighet (SAMEB). Det dåvarande Ekorådet och de regionala samverkansorganen borde se till att företrädare för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna erbjöds att delta i projekt som var av betydelse för bekämpande av bidragsbrott. Delegationen menade att forumet redan i vissa delar omfattade bidragsbrott och att det fanns flera beröringspunkter mellan bidragsbrott, skattebrott och ekonomisk brottslighet.<sup>225</sup>

<sup>223</sup> Brottsförebyggande rådet, 2008, *Samverkan mot bidragsbedrägerier*, Brå rapport 2008:6, s. 53.

<sup>224</sup> Brottsförebyggande rådet, 2008, *Samverkan mot bidragsbedrägerier*, Brå rapport 2008:6, s. 88 f.

<sup>225</sup> SOU 2008:74, s. 183 f.

*... men i själva verket avtog den*

När Riksrevisionen några år senare granskade hanteringen av bidragsbrott, visade det sig att de tre myndigheterna inte längre arbetade utifrån Västmanlandsmodellen. I stället hade myndigheterna återgått till den ordning som gällde före Västmanlandsmodellen, det vill säga att brott anmäldes till Polismyndigheten som också var förundersökningsledare om ärendet inte rörde grova bidragsbrott.

Myndigheterna framförde olika skäl till att modellen inte längre användes. Enligt företrädare för Åklagarmyndigheten var modellen endast tänkt att pågå till dess att det fanns ett bra upplägg att arbeta med bidragsbrott inom Polismyndigheten och Försäkringskassan. Företrädare för Polismyndigheten menade å sin sida att återgången till den tidigare ordningen främst berodde på att arbetsbelastningen på Åklagarmyndigheten blev för hög. Västmanlandsmodellen levde dock kvar lokalt på sina håll.<sup>226</sup>

En utökad samverkan inom ramen för den myndighetsgemensamma samverkan mot ekonomisk brottslighet blev inte heller verklighet. SAMEB upphörde under 2012 i samband med att Ekobrottsmyndigheten tog över uppgiften.

## Samverkansuppdraget

### *Fokus på metodutveckling*

En utökad samverkan som faktiskt blev av är den som kom att kallas samverkansuppdraget. I mars 2009 gav regeringen elva myndigheter i uppdrag att delta i ett uppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>227</sup> ESV utsågs att leda och fördela arbetet. Uppdraget hade sin utgångspunkt i förslag som lämnats av FUT-delegationen. Det påbörjades under 2009 och slutredovisades i april 2012 (se avsnitt 4.2.2).

Syftet med uppdraget var att samverka kring och genomföra systemövergripande riskanalyser och omfattningsstudier. Myndigheterna skulle sammanställa statistik och indikatorer för att kunna mäta och följa upp arbetet för att minska felaktiga utbetalningar. Det inne-

<sup>226</sup> Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20, s. 29.

<sup>227</sup> Regeringsbeslut 2009-03-05, *Uppdrag om utveckling av metoder och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Fi2009/02137.

fattade att beräkna kostnader för kontroller och att samordna informationsinsatser. Myndigheterna skulle samråda kring elektroniskt informationsutbyte och följa upp hur lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen hade tillämpats. Myndigheterna hade slutligen i uppdrag att redovisa hur samverkan på ett systematiskt sätt kunde fortsätta och institutionaliseras.

Uppdraget hade ingen uttalad inriktning mot att förbättra samverkan mellan de beslutande och brottsutredande myndigheterna. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten var inledningsvis inte heller bland de myndigheter som uppdraget riktade sig till. Däremot kunde åtgärder som vidtogs med anledning av uppdraget, till exempel riskanalyser och kontroller, få en indirekt påverkan på antalet polisanmälningar. Inom ramen för uppdraget startade ändå Försäkringskassan, kommuner, Skatteverket, Socialstyrelsen, ISF, Brå, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ett myndighetsgemensamt arbete mot fusk inom assistansersättningen.

### *Få effekter kunde påvisas*

Vid slutredovisningen av samverkansuppdraget framförde myndigheterna att uppdraget hade saknat ett tydligt ställningstagande om ansvar, befogenheter, finansiering samt syfte och mål för samverkan. Uppdragets utformning var inte i alla delar förenlig med regeringens ordinarie myndighetsstyrning och finansiering av myndigheternas verksamheter. Myndigheterna lyfte bland annat fram svårigheter med att finansiera utveckling när kostnaden hamnar hos en organisation medan nyttan utfaller hos någon annan.<sup>228</sup>

Statskontoret fick i uppdrag att utvärdera samverkansuppdraget. Statskontoret konstaterade att uppdraget inte hade resulterat i några konkreta förslag om hur felaktiga utbetalningar kunde motverkas. Resultatet såg dock olika ut mellan de olika delprojekten. Samverkan hade gett ett positivt resultat så till vida att myndigheterna hade fått möjlighet att utbyta erfarenheter. Uppdraget hade kommit längre

---

<sup>228</sup> Ekonomistyrningsverket, 2012, *Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, skrivelse 2012:6, s. 21 f.

om det hade funnits ett tydligare formulerat uppdrag, haft en starkare projektledning och getts en särskild finansiering.<sup>229</sup>

### *Förslag till fortsatt samverkan*

När samverkansuppdraget avslutades presenterade myndigheterna inte bara en utan flera olika modeller för fortsatt samverkan. Bland förslagen fanns att ge en myndighet i uppdrag att samordna statistikinhämtning och indikatorer. Myndigheterna borde fortsätta samarbetet om underrättelseskyldighet och bilda ett nätverk som samarbetar kring informationsinsatser. Samverkan kring omfattningsstudier och riskhantering borde fortsätta. Inget av förslagen var specifikt riktat mot hur samverkan kring hanteringen av bidragsbrott kunde bedrivas i framtiden.<sup>230</sup>

Även Statskontoret drog slutsatsen att samverkan mellan myndigheterna borde utgå från mer specifika frågor och anpassas till rådande förhållanden. Statskontoret föreslog att samverkan skulle avgränsas till specifika områden med ett urval av myndigheter. Samverkan borde ha ett tydligt syfte och en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Arbetet borde bedrivas med en tydligare uppdelning mellan å ena sidan bidragsbrott och å andra sidan att utbetalningar ska vara rätt ur ett kundperspektiv.<sup>231</sup>

Inte heller här ledde förslagen till någon fortsatt styrd samverkan. Däremot fick samverkansuppdraget delvis en uppföljning av det råd för korrekta utbetalningar som inrättades den 1 augusti 2021 efter ett förslag från KUT-delegationen (se avsnitt 6.6.3).

---

<sup>229</sup> Statskontoret, 2012, *Uppföljning av Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, dnr 2009/60–5, s. 3–7.

<sup>230</sup> Ekonomistyrningsverket, 2012, *Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, skrivelse 2012:6, s. 9–15.

<sup>231</sup> Statskontoret, 2012, *Uppföljning av Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, dnr 2009/60–5, s. 3–7.

## Delegationen för korrekta utbetalningar

### *Uppföljare av FUT-delegationen*

Regeringen beslutade i juni 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen). KUT-delegationen kan ses som en uppföljare av FUT-delegationen och samverkansuppdraget och hade ett bredare fokus på felaktiga utbetalningar och inte specifikt på hanteringen av bidragsbrott.

Syftet med delegationen var att den skulle bidra till att de resurser som fördelas genom välfärdssystemen endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. I delegationen ingick ett tjugotal representanter från beslutande och brottsutredande myndigheter, tillsynsmyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (se avsnitt 4.2.12).

Delegationen skulle vara ett samlande organ och ta fram faktaunderlag och lämna förslag på mål och resultatindikatorer för att möjliggöra uppföljning av de insatser som myndigheterna genomför. Förutom att bland annat genomföra omfattningsstudier och vara ett kunskapsforum, skulle delegationen aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet för att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar. I uppdraget ingick att överväga och vid behov föreslå former för myndighetsövergripande samordning som kan bedrivas på lång sikt.<sup>232</sup>

I samband med att delegationen granskade styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, gjorde man också en översiktlig kartläggning av samverkansaktiviteter vars syfte helt eller delvis är att motverka felaktiga utbetalningar. Delegationen konstaterade att det finns många aktiva samverkansforum, men att det är svårt att få en samlad bild av de aktiviteter som pågår. Syftena med samverkansorganen är inte alltid tydliga. Det finns risk för överlappningar, men det finns också situationer då en mer formaliserad samverkan vore önskvärd.<sup>233</sup> Ett område som delegationen bedömde behövde stärkas var samverkan mellan kommuner för att upptäcka dubbelutnyttjande av ekonomiskt bistånd och välfärdsföretag som flyttar sin verksamhet mellan kommuner.<sup>234</sup>

<sup>232</sup> *En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, dir. 2016:60

<sup>233</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar, 2019, *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning*, Rapport 3, s. 183.

<sup>234</sup> SOU 2019:59, s. 167.

*Samverkan föreslogs bli permanent*

KUT-delegationens uppdrag slutredovisades i december 2019. Delegationen föreslog i slutbetänkandet att delegationens arbete skulle bli permanent genom att regeringen inrättar ett råd för korrekta utbetalningar. Rådets uppgift skulle vara att bidra till en helhetssyn, följa utvecklingen, identifiera övergripande strategiska insatser och föreslå åtgärder inom området felaktiga utbetalningar. I rådet borde främst de beslutande myndigheterna ingå, men det kunde finnas anledning att även låta de brottsutredande myndigheterna vara representerade. En av rådets uppgifter borde vara att främja samverkan mellan berörda myndigheter, men hur detta skulle göras preciserades inte närmare.<sup>235</sup>

**Uppdrag om förbättrad hantering av bidragsbrott***Prioritering och förstärkning av resurser*

Regeringen gav i maj 2018 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att tillsammans med de beslutande myndigheterna förbättra hanteringen av bidragsbrott (se avsnitt 4.2.14 och 6.3.1). Syftet med uppdraget var att nå en ökad uppkläring av bidragsbrott, förkorta handläggningstiderna och skapa förutsättningar för en starkt kontrollverksamhet och brottsförebyggande verksamhet. Särskild uppmärksamhet skulle riktas mot systematisk och organiserad brottslighet. I uppdraget ingick att redovisa genomförda och planerade åtgärder. Myndigheterna skulle även utvärdera hur åtgärderna hade påverkat eller förväntades påverka det operativa arbetet och verksamhetsresultaten.<sup>236</sup>

I delredovisningen från april 2019 konstaterade myndigheterna att samverkan mellan de brottsutredande och beslutande myndigheterna behövde stärkas. Myndigheterna behövde kompetensutveckla varandra, utbyta information om kriminella upplägg, utveckla rutiner och kontrollsystemen samt tillföras tillräckliga resurser.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> SOU 2019:59, s. 170 f.

<sup>236</sup> Regeringsbeslut 2018-05-24, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*, Ju2018/03037.

<sup>237</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2019, *Delredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*.

Vid slutredovisningen av uppdraget i oktober 2020 redovisade myndigheterna en rad åtgärder som hade genomförts eller var planerade för att förbättra hanteringen av bidragsbrott.<sup>238</sup> Några av åtgärderna var:

- *Prioritering och förstärkning av resurser.* Polismyndigheten hade i sin strategiska verksamhetsplan för 2020–2024 beslutat att stärka förmågan att utreda och förebygga bedrägerier och bidragsbrott. Det skulle på kort sikt göras genom omprioritering av resurser och nyanställningar i syfte att minska ärendebalanserna. I vissa fall hade personer med kunskap om olika förmåner rekryterats till myndigheten. En arbetsgrupp med representanter från Nationella operativa avdelningen (Noa), polisregionerna och Åklagarmyndigheten hade fått i uppdrag att utreda hur polisens samlade bedrägeriverksamhet kunde optimeras och bedrivas mer effektivt.
- *Mer enhetlig hantering.* Den 1 april 2020 fördes processägarskapet för bedrägerier och bidragsbrott över till Noa. Nationellt bedrägericenter (NBC) flyttades från polisregionen i Stockholm till Noa. Enligt Polismyndigheten hade det skapat bättre förutsättningar att arbeta mer enhetligt i frågor som rör bidragsbrott.
- *Förbättrade rutiner.* Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten hade utarbetat föreskrifter för ledning av förundersökning av brottmål.<sup>239</sup> Utgångspunkten var att förundersökningar av enkel beskaffenhet ska ledas av Polismyndigheten och förundersökningar som kräver mer komplicerade juridiska bedömningar ska ledas av åklagare. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har sedan tidigare tagit fram en överenskommelse om ärendesamordning.<sup>240</sup> Syftet var att samlat utreda, redovisa och lagföra brottsmisstankar mot en och samma person. Vad gäller ärendefördelningen mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten fanns redan riktlinjer som styr var ärenden ska handläggas.<sup>241</sup>
- *Ett nationellt nätverk bildas.* Ett nationellt myndighetsgemensamt kompetensnätverk hade etablerats för att förbättra samordningen och kunskapsutbytet mellan de beslutande myndigheterna, Polis-

<sup>238</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott. Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 10–13.

<sup>239</sup> PM2019:11, ÅFS 2005:9.

<sup>240</sup> Polismyndigheten, dnr A166.718/2016, Åklagarmyndigheten dnr ÅM-A 2016/0631.

<sup>241</sup> ÅMR 2017:1 och EBM-R 2017:5.

myndigheten och Åklagarmyndigheten. Nätverket arbetade med frågor som utredningsmetodik, prioriteringar, ärendeflöden och utbildningsbehov. Nätverket hade också sett över och standardiserat formatet för Försäkringskassans underlag till brottsanmälningar och påbörjat arbetet med att ta fram ett utredningsstöd. Nätverket hade permanentats och avsikten var att det skulle fortsätta att arbeta med att utveckla rutiner och utbyta information och kompetens mellan myndigheterna.

- *Kompetensutveckling och utbildningar.* Pilotverksamheter genomfördes i fyra olika polisregioner och åklagarområden. Piloterna har fokuserat på en förtätad samverkan mellan beslutande myndigheter och kommuner genom periodvis samlokalisering och en utbildning för polisiära utredare och förundersökningsledare.

#### *Även den här modellen ledde till positiva effekter*

Myndigheterna som ingick i samverkan konstaterade i samband med slutredovisningen av uppdraget att det hade lett till flera positiva effekter för ärendebalanserna.<sup>242</sup> Följande effekter hade man sett:

- *Fler brottsanmälningar.* Mellan 2018 och 2020 ökade antalet inkomna brottsanmälningar till Polismyndigheten med cirka 60 procent. En trolig anledning till ökningen av antalet anmälda brott är att de beslutande myndigheterna har mer kunskap om kriminella upplägg riktade mot välfärdssystemen och därmed upptäcker och anmäler fler bidragsbrott. Från och med den 1 januari 2020 utvidgades bidragsbrottslagen till att även omfatta till exempel tandvårdsstöd och olika former av arbetsmarknadspolitiska stöd, vilket också kan ha bidragit till det ökade antalet brottsanmälningar.
- *Högre kvalitet på brottsanmälningar.* Enligt myndigheterna har samverkan lett till högre kvalitet på underlagen till brottsanmälan från de beslutande myndigheterna. Myndigheterna har också fått en större förståelse för varandras behov av rätt information i underlagen och av återkoppling från rättsväsendet.
- *Förbättrat utredningsresultat.* Under 2020 minskade antalet öppna ärenden hos Polismyndigheten, vilket förklaras med det förändrade

<sup>242</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott. Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 13–18.



arbets sättet och de utökade resurserna för att hantera bidragsbrott. Antalet avslutade ärenden ökade trots det ökande antalet brottsanmälningar. Inflödet av ärenden kan periodvis vara ojämnt bland annat beroende på vilka kontrollsatsningar de beslutande myndigheterna väljer att genomföra.

- *Hög lagföring*. Antalet brottsmisstankar som inkommit till Åklagarmyndigheten och där lagföringsbeslut fattats har ökat kraftigt sedan 2016 (med undantag för en liten minskning 2018).

Myndigheterna summerade uppdraget med att konstatera att utökade utredningsresurser och stärkt kompetens kring bidragsbrott hos Polismyndigheten hade förbättrat utredningsresultatet.<sup>243</sup>

Precis som i fallet med Västmanlandsmodellen finns det andra yttre och inre faktorer som kan ha påverkat utfallet. I början av 2020, samtidigt som regeringsuppdraget pågick, utbröt coronapandemin. En av pandemins effekter var att det vid Polismyndigheten frigjordes resurser till att utreda brott.<sup>244</sup>

Oavsett detta menade myndigheterna att samverkan är en framgångsfaktor. Direktkontakter mellan myndigheternas handläggare ger en ökad förståelse för varandras uppdrag och en högre kvalitet på underlagen till brottsanmälningarna. Regelbundna gemensamma möten underlättar planering och prioritering av arbetet. Även kortare utbildningar stärker handläggarnas och utredarnas kompetens inom bidragssystemen och utredningsmetoder. Myndigheterna menade att det är angeläget att fortsätta utbildningarna för att möta kunskapsbehoven.<sup>245</sup>

### 6.6.3 Nuvarande samverkansinsatser

Det finns ett flertal aktiva samverkansforum som har fokus på felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. En kartläggning av aktiva nätverk och forum genomfördes av KUT-delegationen under 2017. Delegationens slutsats var att det är svårt att få en samlad bild över

---

<sup>243</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 13.

<sup>244</sup> Brottsförebyggande rådet, 2021, *Pandemins inverkan på flödet i rättskedjan*, Brå rapport 2021:4, s. 8.

<sup>245</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 14.

alla de samverkansinitiativ som pågår mellan myndigheterna och att syftena för samverkan inte alltid är tydliga.<sup>246</sup> Det pågår många projekt på såväl nationell, regional och lokal nivå mellan de beslutande och brottsutredande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Vissa är mer permanenta i sin form, andra mer tillfälliga. Vi redogör här för några av de större samverkansprojekten.

### Nätverk för bidragsbrottsutredning

Ett nationellt myndighetsgemensamt kompetensnätverk med handläggare och förundersökningsledare etablerades under hösten 2019 i syfte att förbättra samordningen och kunskapsutbytet mellan beslutande myndigheter, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.<sup>247</sup> Syftet med nätverket är att utbyta erfarenheter av att hantera utredningar om bidragsbrott och därigenom utveckla verksamheten. I dag består nätverket endast av representanter från de olika regionerna i Polismyndigheten och leds av nationellt bedrägericenter vid Noa. Nätverket har kontakt med beslutande myndigheter som kan adjungeras in vid behov.

### Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Ett råd för korrekta utbetalningar har inrättats från den 1 augusti 2021. I rådet ingår myndighetscheferna eller deras ersättare för Arbetsförmedlingen, CSN, Ekobrottsmyndigheten, ESV, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Rådet ska främja samverkan mellan de myndigheter som representeras i rådet, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. ESV ansvarar för rådets kanslifunktioner.<sup>248</sup>

ESV ska stödja myndigheterna i deras arbete samt identifiera och analysera frågor som är systemövergripande och gemensamma för flera beslutande myndigheterna. Myndigheten ska också identifiera

<sup>246</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar, 2019, *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning*, Rapport 3, s. 186.

<sup>247</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2020, *Förbättrad hantering av bidragsbrott, Slutredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*, s. 11.

<sup>248</sup> 3 och 4 §§ förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

åtgärder som tydliggör individens ansvar för att lämna korrekta uppgifter vid ansökan, samordna attitydundersökningar och främja samverkan kring digitalisering och ny teknik som kan användas för att säkerställa korrekta utbetalningar. Slutligen ska ESV överväga om resultatet av arbetet kan omfatta kommunala ersättningar och andra statliga ersättningar som avser en enskild person. ESV ska också samordna myndigheternas arbete med återkommande omfattningsstudier.<sup>249</sup>

Arbetet med att bygga upp ett kansli vid ESV och hitta formerna för rådet pågår. Enligt verket har man för avsikt att främst fokusera på systemövergripande frågor som är viktiga för samtliga myndigheter, till exempel skydds- och riskfaktorer för välfärdssystemen och regelverkens utformning.<sup>250</sup> Uppdraget liknar i sitt upplägg det samverkansuppdrag som pågick mellan 2009 och 2012. ESV menar att det nuvarande uppdraget har bättre förutsättningar att leda till konkreta resultat än sin föregångare. Till skillnad mot samverkansuppdraget är rådets arbete permanent och verksamheten regleras i en förordning. Enligt ESV har myndigheterna ett tydligare mål. Verket har även fått ett tydligare ansvar och arbetet har fått ett permanent tillskott av medel. Då arbetet är i en uppbyggnadsfas pågår det en dialog med andra samverkansinitiativ för att hitta lämpliga gränsdragningar mellan olika uppdrag. Enligt ESV kommer rådet främst att arbeta på en strategisk nivå med frågor som handlar om *varför* och *vad*, medan andra nätverk arbetar mer operativt med *hur*-frågor.<sup>251</sup>

## Initiativet MUR

På initiativ av Försäkringskassan inleddes i december 2019 ett samarbete mellan ett stort antal myndigheter, kallat MUR. De myndigheter som deltar i MUR är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brå, CSN, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, ESV, Försäkringskassan, ISF, IVO, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket och Åklagarmyndigheten. Syftet med MUR är att undersöka

<sup>249</sup> 6 och 9 §§ förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

<sup>250</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Ekonomistyrningsverket den 30 november 2021.

<sup>251</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Ekonomistyrningsverket den 30 november 2021.

förutsättningarna för ett närmare och mer strukturerat och långsiktigt samarbete mellan myndigheterna för att förhindra att utbetalningar sker på felaktig grund. Målet är att utbetalningar från välfärdssystemen ska gå till de personer som har rätt till dem och inga andra. Samarbetet ska långsiktigt minska bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen.

Arbetet i MUR leds av myndighetscheferna för de myndigheter som ingår i samverkan. Dessa har möten cirka två gånger per år där den strategiska inriktningen för arbetet diskuteras. Samverkan är frivillig och bygger på muntliga överenskommelser mellan myndighetscheferna.

För att skapa mer regelbundenhet och struktur i samarbetet inrättades i maj 2021 en styrgrupp som består av representanter från Migrationsverket, Skatteverket, Polismyndigheten, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen. Styrgruppen leds av Försäkringskassan. Från september 2021 finns ett kansli vid Försäkringskassan vars uppgift är att utveckla, samordna och administrera samarbetet. Kansliet har i uppgift att samverka med andra nätverk med angränsande uppdrag, som till exempel den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-samverkan), myndighets-samverkan mot arbetslivskriminalitet (A-Krim) och Rådet för korrekta utbetalningar.

Det operativa samarbetet bedrivs inom fem arbetsgrupper. Grupperna ska undersöka hur myndigheterna gemensamt kan använda lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fullt ut och förbättra informationsutbytet mellan myndigheter. Andra uppgifter är att utveckla gemensamma riskanalyser, förändra attityder och normer kring välfärdsbrott och se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning. Myndigheterna bistår med de resurser och kompetenser som behövs i de olika arbetsgrupperna.

I samband med coronapandemin beslutade regeringen om flera nya ekonomiska stöd riktade till enskilda och företag. Myndigheterna inom MUR har utifrån det valt att fokusera på åtgärder som behövs på kort sikt och som är kopplade till de nya stödinsatserna. Ett sådant exempel är att öka informationsutbytet mellan myndigheterna. Ett annat samarbetsområde är brottsförebyggande åtgärder i form av tillgångsinriktad brottsbekämpning. Det pågår inget sam-

arbete med ett uttalat syfte att förbättra hanteringen av bidragsbrott.<sup>252</sup>

Samverkan inom MUR har nyligen påbörjats och arbetet utvecklas kontinuerligt. Det är därför inte möjligt att dra några slutsatser kring effekterna av samarbetet. Några av arbetsgruppernas arbete har lett till konkreta förslag, andra grupper har inte visat samma resultat. Samverkan har lett till positiva effekter genom att myndigheterna skapar kontakter och får en ökad förståelse för varandras arbete och uppdrag. Det finns en risk för dubbelarbete och överlappning med andra pågående samverkansinitiativ. Det pågår till exempel diskussioner om gränsdragningarna mellan det arbete som Rådet för korrekta utbetalningar ska bedriva och vad MUR gör. En annan svårighet är att myndigheterna väljer att prioritera samverkan olika, vilket återspeglas i resurstilldelningen.<sup>253</sup>

## Övriga samverkansprojekt och nätverk

### *Insats för att förbättra polisanmälningar av bidragsbrott*

Det finns en löpande samverkan mellan Polismyndigheten, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten i syfte att förbättra kvaliteten på polisanmälningar om misstänkta bidragsbrott. Samverkan har gett högre kvalitet på anmälningarna och en mer effektiv rutin mellan myndigheterna. Arbetet har förenklats genom att Försäkringskassan kan skicka anmälningar digitalt till Polismyndigheten. Enligt befintlig planering ska samverkan utökas till att även omfatta CSN och arbetslöshetskassorna.

### *Lokala erfarenhetsutbyten runt anmälningar av bidragsbrott*

Polismyndigheten har ett pågående erfarenhetsutbyte med arbetslöshetskassor, kommuner och berörda myndigheter i syfte att öka kvaliteten på utredningar av bidragsbrott.

---

<sup>252</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för MUR den 5 november 2021.

<sup>253</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för MUR den 5 november 2021.

### *Motverka fusk och oegentligheter*

SKR är sammankallande för ett nätverk vars syfte är att förebygga och motverka fusk, oegentligheter och bedrägerier inom välfärdssektorn. I nätverket ingår ett antal kommuner och regioner. Nätverket arbetar med informationsinsatser riktade till kommuner och regioner för att stärka kunskapen och öka medvetenheten om välfärdsbrottslighet. Ett särskilt metodstöd har tagits fram som kallas Förebygga-Leta-Agera.

### *Nätverk kring felaktiga utbetalningar*

SKR har ett virtuellt samarbetsrum för handläggare i kommuner som arbetar med felaktiga utbetalningar. Där kan handläggarna utbyta erfarenheter och lära av varandra.

### *Fyrklövern*

Skatteverket är sammankallande för ett nätverk vars syfte är att motverka felaktiga utbetalningar och angrepp mot välfärdssystemen genom att få till en tidig egen riskidentifiering hos myndigheterna. I nätverket deltar också Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Samverkan har lett till ökad kunskap hos myndigheterna om varandras verksamhet. Arbetet har också bidragit till minskad onödig efterfrågan av uppgifter och snabbare åtgärder.

### *Urvals nätverket*

Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ingår i en samverkan kring metoder för analyser och urvalsprofilering. Syftet är att utveckla träffsäkra kontroller och andra insatser.

### *Nätverk med anledning av coronastöd*

När coronapandemin utbröt under våren 2020 fick bland annat Tillväxtverket, Skatteverket och Boverket ansvar för att betala ut olika former av tillfälligt ekonomiskt stöd till drabbade näringsverksamheter. De brottsutredande myndigheterna bedömde att det fanns en risk att stöden skulle kunna utnyttjas av den organiserade brottsligheten. Tillväxtverket och de brottsutredande myndigheterna startade en samverkansorganisation för att förebygga, upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Inom denna samverkan hanteras rutiner för underrättelsesamverkan, brottsanmälan, utredningsmetodik och brottsförebyggande åtgärder. Tillväxtverket har med stöd av samarbetet identifierat brister i ansökningar och felaktigheter i utbetalda bidrag. Arbetet utvecklas löpande och kommer att pågå så länge behovet kvarstår.

## **6.6.4 Angränsande samverkansinitiativ**

### **Myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet**

Sedan 2009 arbetar ett antal myndigheter i en gemensam satsning mot organiserad brottslighet (OB-samverkan). Den myndighetsgemensamma satsningen består av Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som nätverksmyndigheter; Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, CSN, Finansinspektionen, IVO, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län. Den sistnämnda samordnar övriga länsstyrelser i satsningen.

Samverkan bedrivs både nationellt och regionalt. Satsningen leds av ett samverkansråd som på nationell nivå verkar genom ett operativt råd och ett nationellt underrättelsecenter (NUC). Den nationella nivån ansvarar för att ha en helhetsbild av den operativa verksamheten och utifrån denna bland annat ta ställning till prioriteringar, agera i strategiska frågor och besluta om myndighetsgemensamma insatser. Till stöd för arbetet finns ett sekretariat som är placerat hos

Polismyndigheten. På den nationella nivån finns också ett antal arbetsgrupper och nätverk.

På regional nivå finns regionala samverkansråd och regionala underrättelsecentrum. De förstnämnda beslutar om, leder och följer upp regionala och lokala insatser och är kontaktpunkt för regional och lokal åtgärdssamverkan. Regionala underrättelsecentrum ansvarar bland annat för att ta fram underlag till förslag avseende insatser och till den nationella lägesbilden. Nätverksmyndigheterna ingår inte i de beslutande organen men bidrar i olika aspekter på frivillig grund, ibland på förfrågan från de samverkande myndigheterna.

Satsningen har som mål att bekämpa den organiserade brottsligheten genom bland annat återtagande av brottsvinster, lagföring och administrativa åtgärder. Enligt ett beslut från 2016 ska det myndighetsgemensamma arbetet vara riktat mot strategiska personer och utsatta områden. Arbetet kan även riktas mot annan organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär om myndighetsgemensamma samverkan skulle förbättra brottsbekämpningen. Myndigheterna ska beakta möjligheterna att stödja samhällets samlade åtgärder för att motverka våldsbejakande extremism, terrorism, penningtvätt och brott mot välfärdssystemen.

Polismyndigheten ska senast den 31 mars varje år redovisa till regeringen vilken verksamhet som har bedrivits i den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova och organiserade brottsligheten. En lägesbild sammanställs vartannat år<sup>254</sup> och ligger till grund för inriktningen i myndigheternas gemensamma arbete mot organiserad brottslighet. Nationellt underrättelsecentrum tar fram lägesbilden som bygger på uppgifter och underlag från de samverkande myndigheterna och nätverksmyndigheterna. Lägesbilden beskriver sådan brottslighet som de samverkande myndigheterna bedömer utgör ett myndighetsgemensamt problem som man har myndighetsgemensam förmåga att agera mot.

I lägesbilden för 2021 bedömer myndigheterna att den organiserade brottsligheten angriper välfärdssystemen. Företag har blivit ett viktigt brottsverktyg för organiserad brottslighet att tillskansa sig stora belopp från välfärdssystemen. De ekonomiska förmåner som angrips är i första hand assistansersättning, lönegaranti, tandvårdsstöd och olika former av anställningsstöd. Assistansersättningen är särskilt utsatt och utnyttjas ofta i kombination med arbetskrafts-

---

<sup>254</sup> Den senaste lägesbilden är från 2021.



invandring. Arbetstillstånd utnyttjas systematiskt för illegal migration, arbetskraftsexploatering och brukarimport. Myndigheterna har sett indikationer på att den organiserade brottsligheten utnyttjar de statliga stödåtgärder som infördes för att minska effekterna av pandemin.<sup>255</sup>

I juni 2020 gav regeringen i uppdrag åt de tolv myndigheter som ingår i samverkan mot organiserad brottslighet att, inom ramen för samverkan, inrätta ett pilotprojekt som syftar till att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet.<sup>256</sup> I slutredovisningen från oktober 2021 bekräftar myndigheterna bilden att folkbokföring används som ett brottsverktyg inom den organiserade brottsligheten. Pilotprojektet identifierade cirka 500 strategiska adresser. Bakom nästan varje adress gömde sig ett stort antal ytterligare adresser, individer och företag som på olika sätt ägnar sig åt brottslig verksamhet. Bidragsbrott var en del av den verksamheten.<sup>257</sup> Myndigheterna gav förslag på flera åtgärder för att öka samverkan mellan myndigheterna för att motverka felaktig folkbokföring. Inom projektet uppmärksammades att några myndigheter inte använder sig av de offentliga uppgifter om folkbokföring som finns tillgängliga, vilket gör att bidrag betalas ut på felaktiga grunder. Det behövs mer kunskap om hur ett beslut hos en myndighet påverkar beslut hos andra myndigheter. Det råder en osäkerhet kring vilken information som får delas med andra myndigheter. Problemet kan enligt myndigheterna lösas genom interna och gemensamma utbildningsinsatser och större samverkan i specifika frågor. Myndigheterna bedömde att det finns behov av tydliga ingångar till varandra, för att dela kunskap om företeelser och få en ökad insikt om hur sambandet ser ut mellan de olika myndigheternas handläggning. Myndigheterna ansåg att man behöver arbeta mer utifrån en helhetssyn, vilket kan innebära att den egna myndigheten arbetar med åtgärder vars största effekt uppstår hos en annan myndighet. Slutligen konstaterades att samverkan behöver omfatta fler än de tolv myndigheter som deltog i piloten.<sup>258</sup>

<sup>255</sup> Polismyndigheten, 2021, *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, s. 11 f.

<sup>256</sup> Regeringsbeslut 2020-06-25, *Uppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*, Fi2020/02991.

<sup>257</sup> Skatteverket, 2021, *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*, s. 1.

<sup>258</sup> Skatteverket, 2021, *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*, s. 23 f.

## Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet (A-Krim) pågår sedan 2018 och utgår från ett regeringsuppdrag.<sup>259</sup> De myndigheter som ingår i samverkan är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Arbetsmiljöverket samordnar uppdraget. Myndigheterna har haft ett gemensamt uppdrag att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Ett av delmålen är att felaktiga utbetalningar ska upphöra och att arbetsmarknadspolitiska program inte ska missbrukas.

Även denna samverkan bedrivs både nationellt och regionalt. På nationell nivå ansvarar Gruppen för nationell myndighetsgemensam styrning och samordning för att planera, samordna och fatta övergripande beslut som rör inriktningen på uppdraget. Därutöver finns tre arbetsgrupper: Arbetsgruppen metodstöd tar fram metoder, rutiner och stöd, Arbetsgruppen analys tar fram den årliga lägesanalysen och Arbetsgruppen för kommunikation samordnar kommunikationen inom uppdraget.

På regional nivå finns fem team för regional myndighetssamordning (RMS) som utför de myndighetsgemensamma kontrollerna. Det är främst Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Polismyndigheten som deltar i fält. Övriga myndigheter har i regel en ”back office-funktion” och finns tillhands under insatserna.

I ett pilotprojekt har Arbetsmiljöverket samrått med arbetsmarknadens parter i syfte att tillvarata deras kunskaper om och erfarenheter av fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

Myndighetssamverkan har under 2018–2020 resulterat i 4 200 kontroller. Kontrollerna har främst varit inriktade på riskbranscher som byggverksamhet, reparation av motorfordon och motorcyklar, transport och magasinering samt hotell- och restaurangverksamhet. Vid de gemensamma kontrollerna upptäcks även bidragsbrott. Myndigheterna bedömer att problemen med bidragsbrott är större i personalintensiva branscher. Några vanliga exempel är svartarbete kombinerat med ersättningar från Försäkringskassan eller arbetslöshetskassa,

---

<sup>259</sup> Regeringsbeslut 2017-12-18, *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM.

falska arbetsgivar- och inkomstuppgifter, skenanställningar och falska identiteter.

Regeringen bedömer att myndigheternas arbete har varit framgångsrikt och att det behöver fortsätta. I budgetpropositionen för 2022 fick Arbetsmiljöverket en förstärkning av resurser som ska användas till fler arbetsmiljöinspektioner och för att stärka samverkan mot arbetslivskriminalitet. Regeringen inrättade i september 2021 en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 4.3.5). Delegationen ska öka kunskapen om arbetslivskriminalitetens omfattning och stödja de aktörer som arbetar med att stoppa arbetslivskriminalitet.<sup>260</sup> I februari 2022 gav regeringen Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt. Minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet ska vara på plats redan juni 2022 och sju center ska vara på plats under 2023. Centren ska fungera som nav för myndigheternas arbete avseende planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighetsgemensamma kontroller.<sup>261</sup>

En del i överenskommelsen inom myndighetssamverkan består av att ta fram en årlig lägesbild. Den senaste lägesbilden togs fram i december 2021. I lägesbilden har myndigheterna observerat en ökad trend till bidragsrelaterad brottslighet kopplad till pandemirelaterade ersättningar. Det gäller till exempel för hög sjuklönekostnad och karensersättning. Myndigheterna har uppmärksammat att brott mot utlänningslagen (2005:716) begås i olika former. Brotten är i många fall en förutsättning för att missbruka olika anställningar eller identiteter som sedan används för att utnyttja välfärdssystemen på olika sätt.<sup>262</sup>

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har flera beröringspunkter med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet då båda uppdragen inkluderar kontroll av företag. Däremot skiljer sig förutsättningarna åt på ett antal punkter. Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har inte samma möjligheter till sekretessbrytande regler (LUS-lagstiftning) som myndighetssamverkan mot

---

<sup>260</sup> En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet, dir. 2021:74.

<sup>261</sup> Regeringsbeslut 2022-02-24, Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, A2022/00333.

<sup>262</sup> Arbetsmiljöverket, 2021, *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, s. 11.

organiserad brottslighet har och omfattas inte heller av någon under- rättelseverksamhet. De olika samverkansuppdragen är dessutom geografisk avgränsade på olika sätt, vilket försvårar gemensam planering och gränsdragning.<sup>263</sup>

### 6.6.5 Behov av samverkan

I våra möten med företrädare för myndigheterna har dessa framfört att det finns behov av en nära och regelbunden samverkan mellan alla de myndigheter och aktörer som ingår i utredningskedjan. Myndigheterna anger ofta en ökad samverkan som lösningen på brister i handläggningen av misstänkta bidragsbrott, vilket beskrivs närmare i avsnitt 6.7. Det behov som framför allt brukar lyftas upp är att myndigheternas kunskap om varandras olika områden behöver öka. Gemensamma utbildningar, samlokalisering, studiebesök eller utbytes- tjänstgöringar är exempel på samverkansformer som myndigheterna lyfter fram.

Flera myndighetsrepresentanter menar att den samverkan som redan pågår inte alltid är effektiv eller leder till något resultat. I dag pågår många samverkansprojekt i olika konstellationer på nationell, regional och lokal nivå. Som vi tidigare har konstaterat är det svårt att få en överblick över alla projekt som pågår. Enligt flera myndighetsrepresentanter föreligger det risk för dubbelarbete, att arbetet blir splittrat eller att frågor hamnar mellan stolarna. Myndigheterna uppger att det finns anledning att se över de samverkansinitiativ som finns på området, såväl reglerade som frivilliga, för att renodla och förtydliga syfte, ansvar och uppgifter och därmed öka effektiviteten.

Kommunerna har också framfört behov av en nära samverkan. När det gäller kompetenshöjning i form av rättspraxis, utbildningar och erfarenhetsutbyte ser man behov av en utökad samverkan mellan kommuner. På sina håll i landet har kommunerna tagit egna initiativ till sådan samverkan. I Skåne har Malmö stad tagit kontakt med flera kommuner i sin omnejd för att på sikt upprätta lokala samverkans- forum. I Östergötland pågår samverkan mellan kommuner med fokus på erfarenhetsutbyte. Ett liknande forum för erfarenhetsutbyte finns för handläggare av felaktiga utbetalningar i kranskommunerna till Stockholm.

---

<sup>263</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Polismyndigheten 2 december 2021.

Kommunerna efterlyser också en närmare samverkan med beslutande och brottsutredande myndigheter. Man menar att samverkan behövs på strategisk nivå, men främst på operativ nivå kring specifika ärenden där det krävs gemensamma resurser för att kunna nå framgång i utredningar. Andra begränsningar som påverkar kommunernas möjligheter att upptäcka felaktigheter handlar om att kommunerna inte fullt ut kan delta i de olika former av myndighetsgemensam samverkan som finns. Kommunerna menar att de dels går miste om information kring specifika ärenden, dels inte får ta del av den övergripande kunskapsutveckling som sådant samarbete medför.

Arbetslöshetskassorna samverkar med andra myndigheter genom Sveriges a-kassor. Samverkan sker mer löpande vid behov än genom formaliserade forum. För samverkan med Arbetsförmedlingen har Sveriges a-kassor dock ett formaliserat mötesforum för alla typer av frågor som är aktuella för arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Samverkan sker då på operativ, taktisk och strategisk nivå.

En annan utmaning som har lyfts fram är att myndigheterna i utredningskedjan har olika organisationer och olika lokal närvaro i landet och att detta försvårar samverkan mellan myndigheterna. Det kan speciellt på lokal och regional nivå vara svårt att hitta en lämplig dialogpartner. Såväl kommuner som statliga myndigheter ser behov av att kunna hitta fungerande samverkansformer mellan varandra, men ser utmaningar på grund av det stora antalet kommuner och avsaknaden av en gemensam kontaktpunkt där det kan föras en dialog mellan kommunerna och de statliga myndigheterna. De myndigheter vi har varit i kontakt med har förslagit att SKR skulle kunna ta en roll i att samordna dialogen med kommunerna. Ett annat förslag som framkommit är att myndigheterna i utredningskedjan bör ha en gemensam kontaktpunkt i frågor som avser felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Kontaktpunkten skulle kunna underlätta dialogen och även minska dubbelarbetet mellan de olika samverkansprojekt som pågår.

### 6.6.6 Sammanfattning

Under de senaste femton åren har det tagits flera initiativ till att öka samverkan mellan myndigheterna som arbetar med felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Samverkan har skett på uppdrag

av regeringen, som till exempel FUT-delegationen, samverkansuppdraget, KUT-delegationen och regeringsuppdraget om förbättrad hantering av bidragsbrott. Annan samverkan har skett på myndigheters eget initiativ, som till exempel Västmanlandsmodellen, MUR-initiativet och myndighetsnätverket. Den styrda samverkan har till större del varit fokuserad på myndigheternas omfattningsstudier, riskanalyser och kontrollarbete. I några fall har samverkan specifikt handlat om att utveckla hanteringen av misstänkta bidragsbrott.

Det finns vissa faktorer som bör finnas på plats för att skapa goda förutsättningar för samverkan. Några av dessa är en gemensam målbild, samordning, prioriteringar, resurser, finansiering och en tydlig ansvars- och rollfördelning. Utvärderingar har visat att det i flera fall har funnits bristande förutsättningar för samverkan i de forum som har funnits. Bristerna har bistått i otydlighet kring syfte, mål, befogenheter och ansvar samt otillräcklig finansiering. Andra synpunkter som framförts är att samverkan har haft en bristande kontinuitet. Ett permanent samverkansorgan inrättades först under 2021 i form av Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Flera myndighetsrepresentanter ser ett fortsatt behov av en nära och regelbunden samverkan mellan myndigheterna i utredningskedjan. Ett av de områden som har lyfts fram är att de beslutande och brottsutredande myndigheterna bör öka kunskapen om sina respektive områden. Det finns många samverkansprojekt i olika konstellationer och det är svårt att få en överblick över alla de initiativ som pågår. Enligt flera myndighetsrepresentanter är samverkan inte alltid effektiv och det finns risk för dubbelarbete. Man uppger att det finns anledning att se över de initiativ som pågår för att renodla och förtydliga nätverkens syfte, ansvar och uppgifter och därmed öka effektiviteten. En annan försvårande faktor som lyfts fram är att myndigheterna har olika organisationer och olika lokal närvaro i landet.

Kommunerna ser också behov av utökad samverkan, såväl mellan kommuner i närliggande frågor som tillsammans med beslutande och brottsutredande myndigheter.

## 6.7 Andra behov i arbetet med att effektivisera hanteringen av misstänkta bidragsbrott som har lyfts

I de föregående avsnitten i detta kapitel har vi redogjort för vilka problem och brister som vi har identifierat i hanteringen av misstänkta bidragsbrott och som har samband med myndigheternas verksamheter, regeringens styrning och myndigheternas samverkan. I detta avsnitt kartlägger vi andra förklaringar som kan finnas till att hanteringen av bidragsbrott inte är mer effektiv. Inledningsvis beskriver vi utvecklingsområden i myndigheternas arbete med misstänkta bidragsbrott. Därefter redogör vi för vilka behov de olika beslutande myndigheterna har av informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer och hur de behoven tillgodoses i dagens system. Detta har sin grund i att våra direktiv anger att vi ska kartlägga och analysera om informationsutbytet mellan myndigheter som omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är ändamålsenligt. Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Slutligen redogör vi för andra förklaringar till att det är svårt att utreda och lagföra den typen av brottslighet.

### 6.7.1 Utvecklingsområden för att förbättra hanteringen av bidragsbrott

I vår undersökning<sup>264</sup> har flera olika behov identifierats som behöver kunna mötas för att säkerställa en effektiv hantering av misstänkta bidragsbrott.

---

<sup>264</sup> Hela avsnitt 6.7.1 bygger på de svar som vi har fått från berörda aktörer vid våra möten med dem eller skriftliga svar på de frågor som vi skickat ut, se närmare avsnitt 6.2. De berörda aktörerna har i allt väsentligt haft en gemensam bild av vilka hinder som finns mot att kunna utreda misstänkta bidragsbrott på ett effektivt sätt.

## Prioriteringar och resurser

I dag ser myndigheternas prioriteringar och resurstilldelning för hantering av misstänkta bidragsbrott olika ut (se avsnitt 6.4).

Flera beslutande myndigheter och kommuner har framfört att de upplever att Polismyndigheten inte prioriterar bidragsbrott och att ärenden ofta läggs ner på grund av brist på resurser. Åklagarmyndigheten har noterat att förundersökningar som går tillbaka till Polismyndigheten för kompletteringar kan bli liggande under lång tid och att det krävs många påminnelser för att åklagarens direktiv ska genomföras.

Polismyndigheten har delvis instämt i beskrivningen. Bristen på resurser beror på ett generellt högt tryck på myndigheten och att det är svårt att få tillräckligt med resurser. Bedrägerisektionerna har en hög personalomsättning. Det råder ett högt arbetstryck på grund av det stora antalet bedrägeriärenden som hanteras. Att utreda enklare bidragsbrott upplevs inte alltid som en attraktiv arbetsuppgift. De polisiära resurserna är normalt inte fredade till att utreda bidragsbrott utan används även till annan brottsbekämpning. Polismyndigheten upplever att det finns beslutande myndigheter och kommuner som inte prioriterar bidragsbrott och har en underutvecklad kontrollverksamhet. Polismyndigheten menar att när myndigheten gör satsningar på att utreda bidragsbrott räcker inte alltid resurserna till hos Åklagarmyndigheten.

Utöver en generell brist på utredare pekar beslutande myndigheter på att Polismyndigheten saknar resurser för spaning. Spaning är ett effektivt sätt att till exempel kunna utreda misstänkta brott gällande assistansersättning. Spaning tar dock mycket tid och resurser i anspråk och antalet misstänkta brott som kan utredas under ett år är därför begränsat. Flera kommuner efterfrågar utökade spaningsresurser som kan användas för att utreda skenseparationer, svartarbete och andra förhållanden som kan påverka storleken på utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

En annan trång sektor är de begränsade resurser som finns för att hålla förhör. Om Polismyndigheten väntar med att hålla förhör riskerar ärendena att läggas på hög. Det är svårare att reda ut ett eventuellt uppsåt och olika invändningar, om lång tid har gått sedan den aktuella gärningen begicks. Förundersökningar som blir liggande riskerar att läggas ner. Att alla bidragsbrott värderas på samma sätt i



statistiken gör att det finns en tendens att försöka få ner ärendebalanser genom att välja de enklare ärendena.

Vad gäller de beslutande myndigheterna kan det finnas interna prioriteringar om att en skyndsam utbetalning ska prioriteras framför kontroll. Detta kan leda till att risken för felaktiga utbetalningar ökar, brott inte upptäcks eller att en anmälan uteblir. Handläggare inom socialtjänsten kan välja att inte överlämna information till granskande instans för att skydda individen från eventuella konsekvenser.

Myndigheterna har framfört att det är viktigt att prioriteringar innefattar hela utredningskedjan. Det finns annars en risk att en myndighet i kedjan inte kan hantera ärendena. Om en beslutande myndighet gör riktade insatser på något område behöver det finnas motsvarande resurser vid brottsutredande myndigheter som kan ta emot och hantera den ökade ärendemängden. Brottsutredande myndigheter ska inte heller behöver avsätta resurser för att hantera ärenden som uteblir. Enligt myndigheterna ställer det krav på en fungerande samverkan och att alla myndigheter vet vad de andra planerar att göra.

## Kompetens och kunskap

En utmaning i hanteringen av bidragsbrott har visat sig vara brister i kunskap och kompetens hos handläggare, brottsutredare och åklagare. Handläggare vid de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna saknar i vissa fall utbildning i bidragsbrottslagen, hur brott upptäcks och hur man gör en brottsanmälan. Handläggare känner sig osäkra på vilka åtgärder de får eller bör vidta för att hantera misstänkta bidragsbrott. I vissa fall har handläggare upplevt att utredningsansvaret skjuts över från de brottsutredande myndigheterna till de beslutande myndigheterna. För de brottsutredande myndigheterna är de olika regelverken för och utformningen av förmånerna svåra att förstå och sätta sig in i. Därför är det också svårt att se olika regelöverträdelser och upptäcka när det kan ha begåtts ett brott. De beslutande myndigheterna menar att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inte har tillräcklig kunskap om de olika förmånerna och deras regelverk.

Flera kommuner framhåller att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten tenderar att jämställa kommunernas handläggning av ekonomiskt bistånd med stöd som handläggs av Försäkringskassan,

vilket leder till missförstånd eller att förundersökningar läggs ner. Kommunerna efterfrågar mer kunskap hos polis och åklagare om lagstiftningen kring ekonomiskt bistånd och om kommunernas möjligheter och begränsningar att genomföra vissa utredningsåtgärder.

Sveriges a-kassor menar att en utökad kontakt under utredningens gång mellan arbetslöshetskassa, polis och åklagare skulle kunna öka förståelsen för varandras arbete. Detta skulle kunna förbättra underlaget från arbetslöshetskassorna samt ge polis och åklagare en bättre insikt i hur arbetslöshetsförsäkringen är uppbyggd.

Det förekommer att myndigheterna tar del av varandras kompetens genom att anställa personal som antingen har erfarenhet av brottsutredning eller av välfärdsystemen. Polismyndigheten anställer till exempel civila utredare som tidigare har arbetat vid Försäkringskassan. Att ha utredare med kunskap om de förmåner som ska utredas har enligt myndigheterna visat sig vara en framgångsfaktor. Det är dock enligt Polismyndigheten en utmaning att behålla de civila utredarna inom bedrägerisektionerna. Ju mer erfarna de blir desto mer intresseranta blir de för anställningar vid andra avdelningar. Det förekommer att Försäkringskassan anställer handläggare med bakgrund från Polismyndigheten. Kommuner har också anställt samordnare för felaktiga utbetalningar som har en tidigare bakgrund från Polismyndigheten.

Ytterligare ett behov som myndigheterna har är att allt fler misstänkta brott involverar företag och annan ekonomisk brottslighet. De beslutande myndigheterna saknar ekonomisk kompetens som kan upptäcka brotten. Polismyndigheten saknar kompetens i form av ekorevisorer och företagsekonomer som kan bistå i utredningen av de misstänkta brotten. Vad gäller de beslutande myndigheterna kan kompetens i vissa fall hämtas inom myndigheten. Åklagarmyndigheten har nyligen anställt ekorevisorer som deltar i utredningarna. Det finns även vad gäller misstänkta bidragsbrott som rör företag behov av att utöka antalet resurser med ekonomisk kompetens och öka samverkan mellan myndigheterna i dessa frågor.

## Ansvar

Myndigheterna har identifierat några områden där det kan finnas anledning att överväga om befogenheter och ansvar bör flyttas mellan myndigheter eller om frågan kan hanteras genom en utökad samverkan. Ett sådant område är spaning. Det finns situationer där en beslutande myndighet skulle behöva hjälp av en brottsutredande myndighet innan en anmälan upprättas. Det ingår inte i den beslutande myndighetens uppdrag eller verksamhet att observera den enskilde utan att denne är medveten om det, eller vidta åtgärder som i övrigt har karaktär av spaningsverksamhet. Sådan befogenhet har i stället Polismyndigheten som är den som kan genomföra spaningsverksamheten.<sup>265</sup> Enligt Försäkringskassan är det svårt att få hjälp av Polismyndigheten att spana på pågående brottslig verksamhet, innan en anmälan upprättas. Under det senaste året har det endast skett vid en handfull tillfällen och då inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottlighet (se avsnitt 6.6.3). En komplicerande faktor är att Försäkringskassan i regel behöver stoppa utbetalningar när en felaktig utbetalning upptäcks. Det är svårt att fortsätta betala ut ersättning bara för att kunna möjliggöra spaning. Det innebär att det blir svårare att genomföra spaningsarbete i den typen av ärenden. För att underlätta utredningen kan antingen Försäkringskassan få möjlighet att genomföra egna observationer eller så kan möjligheterna att genomföra spaning i samverkan med en brottsutredande myndighet förbättras.

Ett annat förslag på förändrade ansvarsförhållanden som framkommit är att förundersökningar om misstänkta bidragsbrott bör vara åklagarledda. Åklagarledda förundersökningar har tidigare testats regionalt och var en av hörnstenarna i Västmanlandsmodellen (se avsnitt 6.6.2).

Ett annat behov som framkommit är möjligheten för den beslutande myndigheten eller kommunen att antingen kunna ställa frågor under förhör eller att bidra med vilka frågor som ska ställas i förhören. Den som leder ett förhör i dag saknar ofta kompetens i den förmån som brottet avser och en rutin kring vilka följdfrågor som ska ställas. Den beslutande myndigheten eller kommunen får i egenskap av målsägare inte sitta med vid ett förhör. Försäkringskassan och Polismyndigheten har tidigare påbörjat ett samarbete för

---

<sup>265</sup> Försäkringskassan, 2021, *Kontrollutredning – Vägledning 2004:1*, version 13, s. 68 f.

att ta fram en följdfrågemodell till stöd vid förhör, men arbetet har avstannat.

## Polisanmälningar

Kvaliteten och utformningen av polisanmälan kan vara avgörande för om en misstanke om bidragsbrott kan leda till en fällande dom. Det har förekommit ett kontinuerligt arbete vid flera beslutande myndigheter att tillsammans med Polismyndigheten utveckla kvaliteten på anmälningarna. I flera fall finns standardiserade mallar för när en polisanmälan ska göras och vilken information den ska innehålla.

De beslutande myndigheterna uppger att en genomsnittlig anmälan kan vara mycket omfattande med flera bilagor och transaktionsunderlag. I genomsnitt kan anmälan innehålla cirka 60–70 sidor. Myndigheterna menar att det ligger en utmaning i att på ett enkelt sätt beskriva en komplex förmån med regelverk och rutiner för någon som inte har erfarenhet av förmånen i fråga. De upplever också att de genomför en stor del av det utredande arbetet.

De flesta kommuner som vi har varit i kontakt med menar att polisanmälningarna i regel har hög kvalitet. Det händer att polis och åklagare i vissa fall begär kompletteringar, men som regel rör det sig om ytterligare handlingar eller information som kan vara stöd i utredningen eller inför ett förhör.

Även Sveriges a-kassor bedömer att kvaliteten på polisanmälningarna från arbetslöshetskassorna över lag är god och att anmälningarna sällan behöver kompletteras. Det förekommer dock att polis kontaktar arbetslöshetskassor för att få en mer detaljerad förklaring av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen då den är betydligt mer komplicerad än vissa närliggande förmåner.

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor menar att kvaliteten på polisanmälningarna har förbättrats under åren och att polisanmälningarna i huvudsak håller en hög nivå. Polismyndigheten bedömer dock att det finns en förbättringspotential för vissa myndigheter och för kommunerna. Sveriges a-kassor har ett handläggarstöd gällande polisanmälningar till stöd för arbetslöshetskassorna att bedöma och upprätta en anmälan. Alla kommuner gör olika och många saknar stöd i hur de ska utforma en anmälan. Flera kommuner efterfrågar också en närmare dialog med Polismyndigheten i syfte

att utveckla polisanmälningarna och dess innehåll. Detsamma gäller för arbetslöshetskassorna.

## Tekniska lösningar

För att öka effektiviteten i hanteringen av misstänkta bidragsbrott är det en fördel om anmälningar kan skickas digitalt mellan myndigheterna. I dag är det endast Försäkringskassan som skickar anmälningar elektroniskt till Polismyndigheten. Övriga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor skickar anmälningar och bilagor brevlades. Pappershandlingarna skannas därefter in manuellt för att kunna hanteras i Polismyndighetens interna it-system. Detta arbete är tidskrävande och det finns risk att det uppstår fel i hanteringen. Även återkopplingen från Polismyndigheten när en förundersökning har lagts ner görs genom en skriftlig underrättelse som skickas per post. Från såväl utredande som beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns det önskemål om att kunna skicka och ta emot anmälningar och statusuppdateringar digitalt. För att aktörerna ska kunna dela informationen digitalt bör det finnas kanaler för att på ett säkert sätt kunna överföra informationen. Det finns i dag tekniska lösningar att tillgå, men alla myndigheter har inte tillgång till dessa.

## Återkoppling

Flera myndigheter och kommuner uppger att de ofta får eftersöka vilken status de anmälningar om misstänkta bidragsbrott som skickats till Polismyndigheten har. Om Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna återkopplar i ärendena kan den extra administration det innebär att efterfråga och undersöka informationen undvikas. Ytterligare en administrativ tidskrävande uppgift är att de ärenden som läggs ner har olika ärendenummer hos den beslutande och den brottsutredande myndigheten. Det gör att den beslutande myndigheten får ta kontakt med Polismyndigheten och begära kompletterande information för att kunna spåra ärendet. Även kommunerna efterfrågar målnummer för att kunna få information om anmälda misstänkta bidragsbrott.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna efterfrågar återkoppling och ökad samverkan kring hur an-

mälningarna kan förbättras och förenklas. Flera beslutande myndigheter upplever att de lämnar en färdigutredd anmälan med relevant material bifogat, men att detta inte leder till något resultat i form av en fällande dom. Den bilden delas av flera kommuner som upplever att det är meningslöst att anmäla eftersom ärendena läggs ner utan åtgärd eller tydlig återkoppling. Sveriges a-kassor bedömer att återkopplingen till arbetslöshetskassorna är knapphändig och saknar information om vad det är som gör att rättsväsendet inte går vidare med ärendet.

Många menar att återkopplingen saknas helt eller är mycket kortfattad. De beslut som de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna tar del av innehåller endast en kortare beskrivning angående skälen till nedläggningen. Av besluten framgår ingen information om utredningen som har lett till att förundersökningen lagts ner. Om motiven till nedläggningsbeslutet beskrivs mer utförligt kan de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna bättre förstå varför ett ärende läggs ner. Det blir möjligt att eftersöka att det inte har uppstått några missförstånd i anmälan. Någon beslutande myndighet ser behov av en dialog innan ett beslut om att lägga ner ett ärende fattas, för att vid behov kunna komplettera anmälan. I förlängningen kan dessa åtgärder bidra till att kvaliteten i anmälningarna utvecklas.

För kommunernas del fungerar återkopplingen från rättsväsendet olika beroende på hur utvecklad den lokala samverkan mellan kommunen och berörd polisregion är. I vissa fall sker återkopplingen från polis och åklagare till kommunerna per automatik, i andra fall får kommunerna bara besked när anmälan har tagits emot och inte när ärendet har lagts ner. Av de kommuner som har besvarat våra frågor är det många som uppger att de har svårt att få kontakt med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

De beslutande myndigheterna och kommunerna uppger att de mycket sällan får återkoppling om när åtal väcks eller när en person som får en förmån eller ett stöd är häktad. I det senare fallet finns det en risk för att en felaktig ersättning fortsätter att betalas ut under en lägre period till den person som är frihetsberövad.

Polismyndigheten uppger att återkoppling ska ske automatiskt när det fattas beslut om ett misstänkt brott, men att det har hänt att det inte har lämnats någon sådan återkoppling. Återkopplingen kan se olika ut för olika regioner. I vissa fall tas också en muntlig kontakt.

Vissa regioner har väl utvecklade metoder för att återkoppla i ärenden, hos andra regioner finns det en förbättringspotential. Polismyndigheten menar att det också åligger myndighetshandläggaren att själv kontakta Polismyndigheten om man vill få återkoppling.

### 6.7.2 Behov av utökad informationsutbyte

De beslutande myndigheterna har ett stort behov av att utbyta information med andra myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor och andra aktörer, se avsnitt 6.4.2.

Flera av de beslutande myndigheterna har lyft att det är ett stort problem att de inte kan få tillgång till all den information som de skulle behöva från andra myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor och andra aktörer för att kunna fatta korrekta beslut om stöd om förmåner och för att kunna kontrollera om utbetalningar varit korrekta. Det har framförts flera olika förklaringar till varför behovet av informationsutbyte inte helt och hållet kan tillgodoses.

I många fall anser de beslutande myndigheterna att det finns begränsningar i den materiella lagstiftningen som reglerar olika förmåner och stöd. Försäkringskassan och Pensionsmyndighet anser att förändringar bör göras i 110 kap. socialförsäkringsbalken för att möjliggöra att myndigheterna ska få tillgång till information som den inte har i dag. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vill kunna efterfråga uppgifter om annan person än den försäkrade. När det gäller exempelvis utredningar om tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning ser myndigheten behov av att inhämta uppgifter om barnets frånvaro från barnets förskola och skola. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser vidare att myndigheterna har behov av att inhämta fler uppgifter från banker. Det finns en sådan möjlighet när det gäller utredning av bostadstillägg och bostadsbidrag, men möjligheten att inhämta uppgifter bör enligt myndigheten utökas till att gälla i samtliga ärendeslag. Vidare vill Försäkringskassan att det införs en skyldighet för bland annat myndigheter och anordnare av personlig assistans att lämna uppgifter om juridiska personer.

Myndigheterna har också framfört att det kan finnas hinder i dataskyddsbestämmelser som innebär att myndigheterna inte kan inhämta eller lämna uppgifter på det sätt som de önskar, exempelvis på medium för automatiserad behandling eller via direktåtkomst. Att inte kunna

få tillgång till information på det sätt som önskas kan innebära att handläggningen tar betydligt längre tid än nödvändigt, särskilt när det är fråga om masshantering av ärenden. Det finns vidare önskemål om att offentlighets- och sekretesslagen bör ses över för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter.

Någon kommun har berört att det hos de berörda aktörerna finns olika tolkningar av tillämpningen av sekretesslagstiftningen, vilket medför att handläggare kan få olika svar beroende på vilken myndighetskontakt han eller hon tar. Det efterfrågas en enhetlig tillämpning och samsyn kring sekretesslagstiftning och lagen om undermåttsskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I vissa fall saknas också tekniska möjligheter att inhämta information på ett smidigt sätt, trots att det inte finns några hinder mot det i lagstiftningen. Det kan exempelvis vara tillåtet för en beslutande myndighet att via direktåtkomst inhämta vissa uppgifter från en annan myndighet, men saknas it-stöd som möjliggör en sådan överföring.

### 6.7.3 Bidragsbrottslagens konstruktion

Som konstaterats ovan finns det flera utvecklingsområden för att förbättra hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Det finns dock även andra förklaringar till att beslutande myndigheter har svårt att utreda misstänkta bidragsbrott och att förundersökningar avseende misstänkta bidragsbrott läggs ner av brottsutredande myndigheter. De förklaringarna har i stor utsträckning samband med hur det straffrättsliga systemet är uppbyggt och hur olika författningar är utformade, vilket redogörs närmare för nedan.

#### **Kravet för att göra en brottsanmälan är lägre än kraven för att väcka åtal och för en fällande dom**

För att beskriva vilken grad av misstanke som finns i en brottsutredning används en rad olika begrepp enligt följande.

1. Anledning att anta.
2. Kan misstänkas.
3. Skäligen misstänkt.



4. Sannolika skäl.
5. Tillräckliga skäl.
6. Ställt utom rimligt tvivel.

Förundersökning ska, vilket redogjorts för i avsnitt 3.6.1, inledas så snart det finns *anledning att anta* att ett brott har förövats. Tröskeln för att inleda förundersökning är alltså lågt satt. Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har begåtts. När förundersökningen kommit så långt att någon *skäligen kan misstänkas* ska han eller hon underrättas om brottsmisstanken vid förhör. Den som är på *sannolika skäl* misstänkt för brott får under vissa ytterligare förutsättningar anhållas och häktas.<sup>266</sup> Åklagaren är skyldig att väcka åtal när *tillräckliga skäl* föreligger, vilket innebär att bevisningen måste vara tillräckligt stark för att åklagaren på objektiva grunder ska kunna förvänta sig en fällande dom.<sup>267</sup> För en fällande dom krävs att det är *ställt utom rimligt tvivel* att den tilltalade har begått brottet.

Som redogjorts för i avsnitt 3.2 ska myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor enligt 6 § bidragsbrottslagen göra en anmälan till Polismyndigheten om det *kan misstänkas* att ett brott enligt den lagen har begåtts. Enligt förarbetena till bestämmelsen ska ett misstänkt bidragsbrott anmälas när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring ska däremot inte göras före anmälan.<sup>268</sup> Anmälningsskyldigheten träder alltså in redan på ett mycket tidigt stadium sett utifrån de olika graderna av misstanke.

Att beviskravet för att göra en brottsanmälan därmed är lägre än för att väcka åtal och döma någon för bidragsbrott kan delvis ge en förklaring till varför det finns en diskrepans mellan Antalet polisanmälningar och lagföringar. Flera myndigheter har påpekat att detta innebär att de beslutande myndigheterna är skyldiga att anmäla fler överträdelse än vad som kan antas bli lagförda som brott.

Vissa av de beslutande myndigheterna hanterar detta genom att upprätta en mindre omfattande polisanmälan i de fall de är säkra på

---

<sup>266</sup> SOU 2018:14 s. 319 f.

<sup>267</sup> 20 kap. 6 § rättegångsbalken.

<sup>268</sup> *Bidragsbrottslag*, prop. 2006/07:80, s. 90 och 99.

att en polisanmälan inte kommer att leda till lagföring. Det innebär att mindre tid och resurser läggs på sådana anmälningar. Om de brottsutredande myndigheterna gör en annan bedömning kan de i sådana fall begära komplettering av anmälan.

I vår kartläggning har det framförts att bidragsbrottslagen har en för låg tröskel gällande vad som ska anmälas och att denna tröskel bör höjas. Om en högre tröskel skulle tillämpas skulle det bli färre anmälningar som aldrig kan leda till lagföring. Det skulle spara tid och resurser både för de beslutande myndigheterna som behöver ta fram brottsanmälningar som aldrig kommer kunna leda till lagföring och för de brottsutredande myndigheterna som inte behöver hantera en lika stor mängd ärenden.

### **Det är svårt att bevisa att det funnits uppsåt eller grov oaktsamhet**

Förutom att lämnandet av en oriktig uppgift eller åsidosättandet av en anmälningsskyldighet ska medföra fara för en felaktig utbetalning, krävs som utgångspunkt enligt 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken att den enskilde agerat med uppsåt för att denne ska kunna dömas till ansvar för bidragsbrott. Uppsåtet ska täcka samtliga objektiva brottsförutsättningar, det vill säga såväl lämnandet av en oriktig uppgift eller åsidosättandet av en anmälningsskyldighet som faran för den felaktiga utbetalningen. Redan i förarbetena till bidragsbrottslagen konstaterades att det ofta uppkommer stora svårigheter med att bevisa brottsligt uppsåt och att de bevissvårigheter som finns i fråga om uppsåt i princip också finns vid bedömningen av grov oaktsamhet eftersom det i första hand endast är medveten oaktsamhet som ska kunna medföra straffansvar.<sup>269</sup>

Både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har uppgett att svårigheterna att bevisa att en gärning har begåtts av grov oaktsamhet eller med uppsåt är den vanligaste orsaken till att en förundersökning läggs ner. Det är vanligt förekommande att den enskilde lämnar invändningar om att denne inte förstått vilka uppgifter som skulle lämnas och trodde att man gjorde rätt eller att myndigheten skulle höra av sig om något var fel.

---

<sup>269</sup> Prop. 2006/07:80, s. 59 och 79 f.

Avgörande för frågan om uppsåt eller grov oaktsamhet har funnits är vilken information som lämnats i samband med att ansökan gjordes. Det är viktigt att den information som lämnats är tillräckligt tydlig och att det finns möjlighet för den enskilde att få hjälp att fylla i ansökan om denne skulle ha svårt för det. Det är också viktigt att den beslutande myndigheten dokumenterar vilken information som den enskilde har fått i samband med ansökan och vilka kontakter som denne haft med myndigheten. Sådan dokumentation har saknats i vissa fall och har då medfört svårigheter att bevisa att den enskilde haft uppsåt eller varit grovt oaktsam.

Enligt förarbetena till 6 § bidragsbrottslagen ska anmälande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor göra en preliminär bedömning av subjektiva omständigheter i syfte att sälla bort helt klara fall där brott inte har begåtts.<sup>270</sup> Enligt Polismyndighetens uppfattning är det dock oklart i vilken utsträckning en sådan bedömning verkligen görs inför en anmälan. Polismyndigheten anser att flera onödiga polisanmälningar hade kunnat undvikas om de beslutande myndigheterna gjorde sådana bedömningar innan ett misstänkt brott anmäls. Det finns dock en gräns för vilka åtgärder de beslutande myndigheterna kan vidta. De kan exempelvis inte hålla några förhör.

Eftersom frågan om uppsåt eller grov oaktsamhet ofta blir avgörande för frågan om en förundersökning ska läggas ner är det viktigt att de brottsutredande myndigheterna håller tidiga förhör för att kunna ta ställning till om ett visst ärende är värt att utreda vidare. I många fall hålls dock inte några tidiga förhör, utan ärenden blir liggande under lång tid innan förhör kan hållas. Det blir då betydligt svårare att ta ställning till frågan om det förelegat uppsåt eller grov oaktsamhet. Förhörspersonernas minnesbilder bleknar med tiden.

#### 6.7.4 Sammanfattning

Prioriteringar och resurser är fortsatt ett hinder för effektiviteten i utredningskedjan. Flera beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor upplever att Polismyndigheten saknar resurser för brottsutredning, förhör och spaning. Hos de beslutande myndigheterna förekommer det att skyndsamt utbetalning prioriteras framför kon-

---

<sup>270</sup> Prop. 2006/07:80, s. 90 och 99.

troll. Aktörerna uppger att det är viktigt att prioriteringar innefattar hela utredningskedjan för att undvika flaskhalsar.

Samtliga aktörer upplever att det finns brister i kunskap och kompetens hos handläggare, brottsutredare och åklagare. Hos handläggare handlar det om brist på kunskap om hur misstänkta bidragsbrott ska hanteras och för polis och åklagare handlar det i stället om bristande kunskaper om de olika förmånernas regelverk och konstruktion. En annan brist hos de beslutande och brottsutredande myndigheterna är kompetens att upptäcka och utreda misstänkta bidragsbrott som involverar företag och annan ekonomisk brottslighet.

Beslutande och brottsutredande myndigheter menar att kvaliteten på brottsanmälningar har utvecklats, men att det finns förbättringspotential för vissa myndigheter och kommuner. Några myndigheter och kommuner upplever att de får göra en stor del av det utredande arbete vid upprättandet av en polisanmälan.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna efterfrågar en mer frekvent och tydligare återkoppling från rättsväsendet och ökad samverkan kring hur brottsanmälningarna kan förbättras och förenklas. Hos samtliga aktörer i utredningskedjan finns det önskemål om att kunna skicka och ta emot brottsanmälningar och statusuppdateringar digitalt.

De beslutande myndigheterna har ett stort behov av att utbyta information med andra myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor och andra aktörer. De beslutande myndigheterna anser att det finns begränsningar i den materiella lagstiftningen som reglerar olika förmåner och stöd. Myndigheterna har också framfört att det kan finnas hinder i dataskyddsbestämmelser och har önskemål om att offentlighets- och sekretesslagen ses över. I några fall har det framkommit att det mellan de olika aktörerna finns olika tolkningar av hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas.

Det finns också delar i bidragsbrottslagens konstruktion som kan påverka effektiviteten av bidragsbrottshanteringen. Kravet för att göra en brottsanmälan är till exempel lägre än för att väcka åtal och för en fällande dom. Vid en brottsutredning är det svårt att bevisa att det har funnits uppsåt eller grov oaktsamhet.

# 7 Hur kan arbetet med misstänkta bidragsbrott effektiviseras?

## 7.1 Inledning

Vårt uppdrag är att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott för de myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Syftet är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av misstänkta bidragsbrott. För att identifiera vilka stärkta möjligheter som myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna är i behov av har vi i föregående kapitel kartlagt

- tidigare och pågående utredningar och myndighetsuppdrag på området (kapitel 4),
- uppleringen av anmälda bidragsbrott (kapitel 5), och
- myndigheternas arbete med misstänkta bidragsbrott (kapitel 6).

Huvudfrågan som vi har ställt oss i denna kartläggning är varför hanteringen av misstänkta bidragsbrott inte är mer effektiv. Vi har därmed valt att utgå från att det finns en ineffektivitet i systemet. Det beror på att tidigare undersökningar har visat att det finns en sådan ineffektivitet och på hur våra kommittédirektiv är utformade. Vi har kartlagt tidigare beskriven problembild och hur utvecklingen på området har sett ut. Vidare har vi gjort en egen kartläggning av nuläget. Detta genom en omfattande insamling av material, både skriftligen och muntligen, från de beslutande och de brottsutredande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna om hur de arbetar med misstänkta bidragsbrott och vilka problem de ser med hanteringen i dag.

I kapitel 5 har vi kartlagt tillgänglig statistik när det gäller anmälda och handlagda bidragsbrott och om lagföringar av sådana brott. Skillnader i hur anmälningar och lagföringar redovisas i statistiken medför dock att det är svårt att göra direkta jämförelser och att dra några säkra slutsatser av den redovisade statistiken.

I kapitel 6 har vi kartlagt de beslutande myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Med utgångspunkt i den kartläggningen och för analysen i detta kapitel är det viktigt att hålla isär de olika relationer som felaktiga utbetalningar kan ha:

- Felaktiga utbetalningar.
- Upptäckta felaktiga utbetalningar.
- Upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda.
- Upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda som är möjliga att återkräva.
- Upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda som är möjliga att anmäla som misstänkta bidragsbrott.

I avsnitt 7.2 gör vi vår analys av hur effektiv hanteringen av misstänkta bidragsbrott är i dag utifrån kartläggningen i kapitel 4–6. I avsnitt 7.3 analyserar vi vilka behov av effektivisering som kvarstår. Sedan följer i avsnitt 7.4 vår analys av några möjliga åtgärder för att effektivisera hanteringen. Slutligen i avsnitt 7.5 följer vår sammanfattning och konstaterande av vilka åtgärder som behöver vidtas.

## **7.2 Hur effektiv är hanteringen av misstänkta bidragsbrott i dag?**

### **7.2.1 Fler anmälningar och fler lagföringsbeslut**

#### **Antalet upptäckta och anmälda misstänkta bidragsbrott ökar**

Vår kartläggning har visat att det numera anmäls betydligt fler bidragsbrott än tidigare (se avsnitt 5.4 och 6.4). Under tiden bidragsbrottslagen har varit i kraft, 2008–2021, har de anmälda bidragsbrotten ökat med 133 procent (se kapitel 5). Den största ökningen var mellan år 2018 och 2020 och sammanfaller med att Polismyndigheten och

Åklagarmyndigheten hade i uppdrag av regeringen att förbättra hanteringen av bidragsbrott.

Det har varit en ökande trend med undantag för 2017 och 2021. Under 2021 anmäldes 21 625 bidragsbrott. Det var en minskning med knappt 20 procent, jämfört med 2020. Nedgången beror troligen främst på att de flesta beslutande aktörer under coronapandemin har prioriterat utbetalning av förmåner och stöd, snarare än kontroller och polisanmälningar.

Under 2020 anmäldes det 27 023 bidragsbrott. Det var en ökning med 30 procent, jämfört med 2019. Att antalet anmälda bidragsbrott ökade då kan delvis förklaras med utökade kontrollinsatser hos de flesta beslutande myndigheter och en ökad styrning och prioritering mot att motverka felaktiga utbetalningar och anmäla misstänkta bidragsbrott. En delvis förklaring till ökningen kan också vara utvidgningen av bidragsbrottslagen som från och med den 1 januari 2020 även kom att omfatta stöd som betalas till eller tillgodoräknas någon annan än den som det avser (ekonomiskt stöd). Även de olika samverkansinitiativ mellan de beslutande och brottsutredande myndigheterna i form av gemensamma utbildningar och framtagande av mallar för polisanmälan, kan tänkas vara en möjlig förklaring till detta.

## Fler bidragsbrott som utreds men lägre redovisningsandel

Som framgått i avsnitt 5.5–5.7 har även handläggningen av bidragsbrott i rättskedjan ökat under senare år. Att de brottsutredande myndigheterna får hantera fler bidragsbrott än tidigare är en naturlig följd av att de beslutande myndigheternas polisanmälningar enligt bidragsbrottslagen har ökat.

Handläggningen hos Polismyndigheten av bidragsbrott har ökat under senare år även om det också här var en nedgång 2021. Polismyndigheten tar emot fler ärenden nu än för några år sedan och som en följd av det avskriver mer, utreder mer och redovisar i större utsträckning i absoluta tal till åklagare. Polismyndighetens redovisningsandel (antal redovisade ärenden till åklagare genom antalet totalt avslutade ärenden) visar dock, undantaget år 2018, på en nedåtgående trend. Som närmare framgått i avsnitt 6.4.9 och tabell 6.8 har redovisningsandelen från 2018 minskat från 45,4 procent till 27,7 procent 2019, 23,3 procent 2020 och till 21,2 procent 2021. Som närmare har beskrivits i

avsnitt 6.4.10 utreddes få ärenden av Polismyndigheten under 2017 och 2018, men av dem som utreddes var det många som gick vidare till åklagare. En stor del av resterande ärenden blev liggande utan att bli avslutade, vilket fick till följd att utredningsandelen såg hög ut.

Åklagarmyndigheten fattar också fler lagföringsbeslut (åtal, straff-föreläggande och åtalsunderlåtelse). Statistik från Åklagarmyndigheten visar tydligt att såväl antalet inkomna som beslutade brottsmisstankar har ökat jämfört med för några år sedan, men också att det var en nedgång under 2021.

Även antalet förundersökningsbegränsningar hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har ökat de senaste åren. Enligt Polismyndigheten är förundersökningsbegränsning en metod man har börjat använda alltmer för att kunna utreda bidragsbrott snabbare och effektivare. Förundersökningsbegränsning är en bärande tanke i Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten. Det handlar om att frigöra utredningsresurser från utredningar av mindre komplexa och prioriterade ärenden, som visserligen skulle kunna lagföras men som inte påverkar påföljden, till mer prioriterade utredningar av exempelvis grova våldsbrott. Av de handlagda bidragsbrotten 2021 förundersökningsbegränsades mer än 10 procent. Under 2020 förundersökningsbegränsades knappt 8 procent och för 2019 var den siffran 6 procent. Även om detta har visat sig vara en effektiv metod för de brottsutredande myndigheterna medför det dock i praktiken att alla bidragsbrott inte möts av en reaktion.

Det går härmed att dra slutsatsen att fler bidragsbrott lagförs i den meningen att Polismyndigheten redovisar fler ärenden till åklagare men även lägger ner fler utredningar och att åklagare fattar fler lagföringsbeslut.

### **Lagföringsprocenten ligger på ungefär samma nivå som för annan ekonomisk brottslighet**

Även om lagföringsprocenten inte är direkt jämförbar med anmälda brott då lagföringsprocenten avser resultatet aktuellt år och brotten kan vara anmälda ett annat år, ger den ändå en samlad bild över tid. För bidragsbrott uppgick lagföringsprocenten<sup>1</sup> under 2021 till 44 pro-

---

<sup>1</sup> Lagföringsprocenten i Brås statistik redovisar antalet personupplärade brott under en redovisningsperiod i procent av samtliga utredda brott (exklusive förundersökningsbegränsade brott) under samma period, se närmare avsnitt 5.5.3.



cent. För tidigare år var lagföringsprocenten 43 procent 2020, 44 procent 2019, 52 procent 2018, 50 procent 2017, 41 procent 2016 och 40 procent 2015. En trolig förklaring till att lagföringsprocenten var hög under 2017 och 2018 var att Polismyndigheten utredde ett färre antal av de inkomna anmälningarna, men av de som utreddes var det ett stort antal som gick vidare till åklagare.

Som vi närmare redogjort för i avsnitt 5.5.2 finns det dock stora skillnader i personuppklaringsprocent, det vill säga att uppklaringen varierar stort beroende av vilken av de beslutande aktörerna som är anmälare. Som exempel kan nämnas Försäkringskassan som under 2020 hade en personuppklaringsprocent på 43 procent jämfört med kommunerna som samma år hade 18 procent. Det kan indikera att det fortfarande hos vissa beslutande aktörer återstår en del att göra.

I jämförelse ligger lagföringsprocenten för bidragsbrott ungefär på samma nivå som för annan ekonomisk brottslighet (se avsnitt 5.5.3). Lagföringsprocenten för brott mot skattebrottslagen (1971:69) låg 2021 på 27 procent. För bokföringsbrott har lagföringsprocenten legat stadigt på 44 procent de senaste tre åren.

En naturlig följd av att fler brott anmäls är att även fler brott går vidare i utredningskedjan och slutligen lagförs. Men det behöver inte betyda att fler brott procentuellt sett blir lagförda. Lagföringsprocenten har med undantag för åren 2017 och 2018 legat på runt 40–44 procent för bidragsbrott, trots regeringsuppdraget till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som torde ha gett resultat under i vart fall 2019 och 2020. Detta skulle kunna tyda på att det finns någon typ av mättnad av hur stor andel som slutligen blir lagförda, det vill säga att lagföringen har nått den nivå som kan förväntas och är möjlig med nuvarande straffrättsliga system, ansvar och organisation.

### **Bidragsbrott av normalgraden är vanligast och oftast blir påföljden villkorlig dom**

De ökade anmälningarna och Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens ökade handläggning har gett fler mål för de allmänna domstolarna att hantera. Antalet inkomna mål om bidragsbrott till tingsrätt har ökat stadigt sedan 2016. Bara mellan åren 2019 och 2020 mer än dubblerades antalet inkomna mål om bidragsbrott. Inte under något av åren som jämförts har det avgjorts lika många mål om bidragsbrott som det har kommit in på ett år, även om antalet avgjorda mål

också har ökat. Under 2021 avgjordes det 375 fler mål än under 2020 och nästan 590 fler mål än under 2019.

En intressant fråga i sammanhanget är vad för typ av bidragsbrottslighet som hanteras av de allmänna domstolarna och vilka påföljder som blir aktuella vid lagföring.

Statistiken visar att klart flest polisanmälningar gäller bidragsbrott av normalgraden. Så är det gentemot alla kategorier av målsägande. Uppskattningsvis utgör brott av normalgraden ungefär 85 procent av alla anmälda bidragsbrott medan vårdslöst bidragsbrott motsvarar endast drygt 1 procent. Anmälda bidragsbrott som registrerats som ringa respektive grova har varierat lite från år till år men de senaste åren har de legat förhållandevis lika, runt 6 eller 7 procent vardera.

Under 2020 fattades det enligt Brås statistik totalt 864 lagföringsbeslut<sup>2</sup> där bidragsbrott var huvudbrottet. Drygt 90 procent av besluten gällde brott av så kallad normalgraden eller ringa brott. Endast 25 lagföringsbeslut avsåg grovt bidragsbrott och 40 beslut gällde vårdslöst bidragsbrott. Den vanligaste påföljden i domsluten var villkorlig dom (426 varav tio med samhällstjänst). I 23 domslut var påföljden böter och i 14 domslut skyddstillsyn (varav två med samhällstjänst). I åtta domslut blev påföljden fängelse och då gällde sju av dem grovt bidragsbrott.

Detta visar att även om det fattas fler lagföringsbeslut är det förhållandevis få per år i förhållande till antalet anmälningar. Det visar också att bidragsbrott av normalgraden är vanligast förekommande och att påföljden oftast blir villkorlig dom och böter bland de aktuella lagföringsbesluten.

### Ser uppkläringen bättre ut?

Både antalet polisanmälningar och lagföringsbeslut har alltså ökat, även om lagföringsprocenten de senaste åren har legat relativt stabilt med undantag för 2017 och 2018. En berättigad fråga i sammanhanget är vad som kan anses vara en bra uppklaringsprocent för bidragsbrott. Om man inom ramen för dagens system kan anses ha nått taket för vad som är möjligt att klara upp, blir den första och avgörande frågan

---

<sup>2</sup> Med lagföringsbeslut avses här fällande domslut (det vill säga beslut i domstol mot en person), godkända strafförelägganden och meddelade åtalsunderlåtelser. Se närmare avsnitt 5.6.1.

om det då finns några skäl för att titta på och föreslå åtgärder för att effektivisera arbetet ytterligare.

Som framgått i kapitel 5 och ovan har bidragsbrott vid en jämförelse med skattebrott en högre lagföringsprocent och ligger på ungefär samma nivå som för bokföringsbrott. Uppklaringsciffror är dock bara en indikator av flera på hur effektivt arbetet är. Även andra delar i processen kan spela roll. Det finns också andra parametrar, såsom vilken typ av brott som upptäcks samt förväntningar på systemet och vad som är möjligt att uppnå, som kan spela in. Som framgått av vår kartläggning i kapitel 6 finns det exempelvis en uppfattning hos de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att för få polisanmälningar leder till lagföring. Det har även påtalats brister framför allt hos Polismyndigheten. Nedan analyserar vi dessa andra indikatorer närmare.

## **7.2.2 Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna arbetar mer aktivt**

### **Samtliga aktörer arbetar förebyggande men i olika stor utsträckning**

I tidigare undersökningar har det identifierats flera anledningar till att hanteringen av misstänkta bidragsbrott inte är effektiv som huvudsakligen har med handläggningen hos de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna samt de brottsutredande myndigheterna att göra (se kapitel 4 och 6). Det har i flera betänkanden och rapporter konstaterats att det har varierat hur mycket de olika beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har arbetat för att förebygga, kontrollera och utreda misstänkta bidragsbrott (se kapitel 4, avsnitt 6.3 och 6.4). Vår kartläggning har visat att dessa aktörer fortfarande i olika stor utsträckning arbetar aktivt med förebyggande arbete, automatiserade kontroller och med att utöka och effektivisera arbetet med kontrollutredningar och polisanmälan. Samtliga aktörer är eniga om att det inte är möjligt att polisanmäla eller lagföra bort bidragsbrott. I stället framhålls vikten av att beslut och utbetalningar blir rätt från början och att det finns begränsningar i främst informationsutbytet som hindrar en sådan utveckling.

För alla de beslutande myndigheterna har frågan om att åstadkomma korrekta och enhetliga beslut i handläggningen fått en högre

prioritet de senaste åren. Flera beslutande aktörer har även öronmärkta medel för arbete med anknyttande frågor, vilket vi återkommer till nedan. Det visar sig bland annat genom att antalet upptäckta felaktiga utbetalningar, återkrav, kontrollärenden och polisanmälningar har ökat. Det går att se ett tydligt samband mellan de prioriteringar och kontrollåtgärder som de beslutande aktörerna vidtar och upptäckta felaktiga utbetalningar. Det finns dock stora skillnader i hur långt de olika aktörerna har kommit i det arbetet. Kommunerna är de som har störst utvecklingspotential, vilket vi analyserar orsaken till nedan. Detta trots att frågan om att motverka felaktiga utbetalningar och beivra bidragsbrott länge har diskuterats i olika sammanhang och att de beslutande myndigheterna haft i uppdrag att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i sina instruktioner, regleringsbrev och andra styrdokument. Även om det har varit flera gemensamma uppdrag och samverkansprojekt påtalar fortfarande många av aktörerna att det inte är tillräckligt.

### **Många upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda står utan reaktion**

Trots att situationen ser bättre ut när det gäller hanteringen av upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda visar genomgången att det fortfarande är en stor skillnad mellan hur många sådana felaktiga utbetalningar som upptäcks varje år och hur många som leder till någon form av åtgärd under samma år. Kartläggningen har också visat att det finns svårigheter i att jämföra de beslutande myndigheternas redovisade uppgifter i årsredovisningarna om upptäckta felaktiga utbetalningar, återkrav och polisanmälningar. Det gäller både inom den aktuella myndigheten och mellan myndigheter, trots att myndigheterna de senaste åren enligt återrapporteringskrav i regleringsbrev ska redovisa samma indikatorer (se avsnitt 6.5). De beslutande myndigheterna arbetar, som beskrivits i avsnitt 6.4, med upptäckta felaktiga utbetalningar respektive misstänkta bidragsbrott utifrån olika perspektiv, vilket kan förklara varför det inte finns jämförbar statistik eller andra uppgifter att jämföra.

Även om siffrorna inte går att jämföra mellan myndigheterna framgår det av årsredovisningarna att det fortfarande upptäcks många felaktiga utbetalningar hos alla de beslutande myndigheterna. Det är också genomgående mycket få konstaterade felaktiga utbetalningar

som i dag leder till en åtgärd från samhället, annat än i form av att förmånen eller stödet dras in eller återkrävs. Som exempel kan nämnas Försäkringskassan som upptäckte felaktiga utbetalningar under 2019 som sammantaget uppgick till 1 025,9 miljoner, under 2020 till 1 718 miljoner och under 2021 till 1 663,2 miljoner kronor. Andelen felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda eller annan aktör utgjorde 83, 92 respektive 89 procent av beloppet för aktuellt år. Samtidigt var andelen misstänkta bidragsbrott 48, 44 respektive 40 procent av beloppet. Försäkringskassan är den myndighet som har kommit längst i sitt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och beivra bidragsbrott. Enligt myndighetens egen bedömning gör den så många polisanmälningar som är möjligt utifrån de ärenden som kan hittas med dagens regelverk för informationsutbyte och befintliga utredningsmöjligheter. Även om det i praktiken är omöjligt att uppskatta om antalet polisanmälningar som görs ligger på "rätt nivå", är det ändå många upptäckta felaktiga utbetalningar som visserligen beror på att den enskilde har gjort fel, men som aldrig polisanmäls.

Utifrån kartläggningen, se avsnitt 6.4.8, drar vi slutsatsen att även om framför allt vissa kommuner inte prioriterar eller har resurser att utreda och polisanmäla misstänkta bidragsbrott i den utsträckning som hade varit önskvärt, har de beslutande aktörernas kontroll- och utredningsarbete förbättrats och anmälningarna om bidragsbrott har ökat. Alla inblandade aktörer ger en bild av att både rätt ärenden anmäls och att anmälningarna är av bättre kvalitet och mer sällan behöver kompletteras. Mot den bakgrunden får antalet anmälningar numera anses ligga på en mer rimlig nivå än tidigare.

Frågan är dock varför det ändå är så stora differenser mellan antalet felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda och antalet polisanmälningar. Vi drar utifrån vår kartläggning slutsatsen att det förekommer en stor andel felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda som inte är brottsliga. Detta eftersom det exempelvis saknats uppsåt till agerandet eller har handlat om slarv som borde ha kunnat undvikas men som ändå inte är tillräckligt allvarligt för att nå upp till kravet på grov oaktsamhet. Att genom rena misstag eller mindre slarv orsaka en felaktig utbetalning utgör inte brott i bidragsbrottslagens mening och bidragsbrottslagen vare sig kan eller ska tillämpas i sådana situationer.

## Förebyggande arbete och ”lätt att göra rätt”

Som har beskrivits i kartläggningen (se avsnitt 6.4) är myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas insatser avgörande för om felaktigheter upptäcks, utreds och anmäls. En fråga som uppstår är därmed om en del av felen skulle kunna förebyggas på annat sätt. Som även framgått i vår kartläggning finns det många fel som inte är brottsliga som till viss del skulle kunna minskas genom internt arbete på respektive myndighet med att tydliggöra för den enskilde att det ändå är fel.

Vi har i avsnitt 6.4 kartlagt de beslutande aktörernas förebyggande arbete med att hitta var flest felaktigheter begås och hur arbetet med att det ska vara enkelt för enskilda att göra rätt bedrivs. De flesta har fört fram att de arbetar förebyggande och prioriterar arbetet med att det ska vara lätt att göra rätt. Detta är vidare en fråga som de beslutande aktörerna har bäst kännedom om och möjlighet att kunna förutse, hitta och åtgärda. Myndigheterna har ett stort ansvar att möjliggöra för den enskilde att göra rätt genom exempelvis tydlig information och användarvänliga it-tjänster. Det är dock inte med hänvisning till myndighetens skyldigheter enligt bland annat förvaltningslagen (2017:900) vare sig lämpligt eller önskvärt att helt frånta den enskilde dennes eget ansvar för att göra rätt. Även om det kan finnas gränsdragningsproblem för när slarv eller rena misstag ska leda till en reaktion från samhällets sida, finns det många enskilda som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden som enbart får ett återkrav eller en stoppad framtida utbetalning. Även om dessa åtgärder har en viktig funktion i att stoppa felaktiga utbetalningar och att felaktigt utbetalda belopp ska betalas tillbaka, är det inte en reaktion från samhället i den bemärkelsen att en överträdelse har skett som ska sanktioneras.

Det finns härmed behov av att lägga ett större ansvar på den enskilde att vara införstådd med vikten av att lämna korrekta uppgifter, vara mer noggrann och ta kontakt med den beslutande myndigheten om det finns osäkerheter i vilka uppgifter som ska lämnas. Genom ett sådant tydliggörande kan man uppnå både brottsförebyggande och andra preventiva effekter som i slutändan förväntas minska de felaktiga utbetalningarna. På motsvarande sätt behöver de beslutande aktörerna fortsätta med att göra informationen enkel att förstå och ansökningar enkla att fylla i.

### 7.2.3 Arbetsmetoderna hos de brottsutredande myndigheterna har utvecklats, men flera utmaningar kvarstår

Utifrån vår kartläggning kan vi konstatera att det är många aktörer som ingår i utredningskedjan och som har många inbördes beroenden. En kedja är inte starkare än sin svagaste länk, och vi har hittat svagheter i utredningskedjan. Prioriteringar hos beslutande myndigheter gällande kontroll och polisanmälningar får påverkan på hela ledet och riskerar att stoppas upp om inte alla i kedjan har samma resurser och prioriteringar. Det delade uppdraget som förundersökningsledare mellan Polismyndigheten och åklagare kan även innebära utmaningar. Om det saknas uppgifter i en redovisad förundersökning som letts av en förundersökningsledare hos Polismyndigheten, lämnar åklagaren tillbaka den till Polismyndigheten för komplettering. Förundersökningen kan då bli liggande hos Polismyndigheten under lång tid och åklagaren har ingen kontroll över ärendet.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har kunnat hantera det ökade inflödet av anmälda bidragsbrott. Medan regeringsuppdraget att förbättra hanteringen av bidragsbrott pågick under 2018–2020 utvecklade myndigheterna sina arbetsmetoder och ärendebalanserna minskade. Enligt Polismyndigheten kvarstår effekterna av regeringsuppdraget och balanserna fortsätter att minska något. Mycket av detta kan kopplas till att Polismyndigheten använder sig av förundersökningsbegränsning i flera regioner. Däremot kvarstår dock utmaningen att prioritera bidragsbrott och behålla rätt kompetens. En förklaring till Polismyndighetens brist på kompetens och svårigheten att prioritera kan till viss del vara bidragsbrottens karaktär. Anmälningarna rör i regel brott som avser mindre summor eller har karaktären av mängdbrottsshantering. Samtidigt är brottsutredningarna tidskrävande eftersom det ofta är mycket omfattande utredningsmaterial att gå igenom. Bidragsbrott kan även som brottskategori innefatta en mängd olika mer eller mindre snåriga stöd- och förmånsregler. Ärendena är av sådant slag att det är svårt att locka eller behålla polisiära resurser till att utreda de misstänkta brotten och det leder i sin tur till brist på kontinuitet. Polismyndigheten har inte den kompetens som krävs och bedömer att myndigheten inte heller kommer att kunna lösa en sådan kompetensbrist. En del av utmaningarna ligger i att allvarlig brottslighet alltid kommer att ha företräde, oavsett hur mycket resurser eller kompetens som tillförs utredningar av bidragsbrott.

Enligt Polismyndigheten används företag ofta som brottsverktyg och myndigheten upplever sig sakna kompetens inom ekonomi och redovisning. Polismyndigheten saknar i många fall resurser för spaning och för att kunna hålla förhör tidigt i utredningen. Det kan innebära att flera stora utredningar inte kan bedrivas samtidigt vilket i längden skulle kunna riskera att den grövre bidragsbrottsligheten inte kan prioriteras i rätt utsträckning.

#### **7.2.4 Regeringens styrning har stärkts**

##### **En samlad uppföljning av hanteringen av misstänkta bidragsbrott saknas**

Sedan ett tiotal år tillbaka har utredningar och myndigheter efterfrågat en ökad tydlighet i regeringens styrning av myndigheternas arbete med att minska felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Man har pekat på att många aktörer är inblandade i arbetet och att det har saknats ett övergripande mål, en samlad uppföljning och ett helhetsperspektiv över alla olika insatser och åtgärder som pågått inom området. Det har inte funnits någon kontinuitet i regeringens styrning och den har skett genom olika tillfälliga uppdrag till delegationer och myndigheter. Det har också framförts att Polismyndigheten borde styras till att prioritera och effektivisera hanteringen av bidragsbrott.

Som närmare har beskrivit i avsnitt 6.5 och 6.6 har flera av dessa delar förbättrats. Ett riksdagsbundet övergripande mål om att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska infördes från 2021. Regeringen avser att årligen lämna en samlad redovisning av måloffyllnelsen i budgetpropositionen från och med 2023. Ekonomistyrningsverket kommer att förse regeringen med underlag som möjliggör en samlad och effektiv styrning och uppföljning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. De beslutande myndigheterna har fått åiterrapporteringskrav att redovisa indikatorer kopplade till felaktiga utbetalningar. Det har lett till att myndigheternas årsredovisningar har blivit mer detaljerade kring hur myndigheterna arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar. Vi kan dock konstatera att vissa myndigheter inte kan redovisa de efterfrågade indikatorerna. Vidare skiljer det sig åt myndigheterna emellan då vissa redovisar antalet felaktiga utbetalningar i stort, medan andra



bygger antalet på beslutade återkrav. Det medför att det är svårt att till exempel uppskatta det totala antalet felaktiga utbetalningar, återkrav och brottsanmälningar hos alla de beslutande myndigheterna samt att göra jämförelser mellan myndigheterna.

Det mått som myndigheterna redovisar vad gäller hanteringen av misstänkta bidragsbrott är hur många av de felaktiga utbetalningarna som har lett till polisanmälan. Ett par myndigheter redogör för vilka beslut från polis och åklagare som anmälningarna har resulterat i. Av uppföljningen framgår dock inte några mått på kvaliteten på hanteringen av misstänkta bidragsbrott, inte heller om det finns några brister i hanteringen inom eller mellan myndigheter. Att hanteringen av bidragsbrott inte har ansetts vara effektiv har framgått av tidigare betänkanden och rapporter sedan början av 2000-talet. Sannolikt hade åtgärder kunnat vidtas tidigare om processen kontinuerligt hade följts upp utifrån både kvantitet och kvalitet. Det är avgörande att relevanta resultatindikatorer som är jämförbara mellan myndigheterna tas fram. Annars kommer det även i fortsättningen saknas underlag för regeringen att bedöma på vilket sätt myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas hantering av misstänkta bidragsbrott bidrar till uppfyllelsen av målet om korrekta utbetalningar och om åtgärder behöver vidtas för att förbättra hanteringen.

Vilken effekt det beslutade målet om korrekta utbetalningar och övriga insatser har fått för myndigheternas och aktörernas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar är för tidigt att bedöma. Det faktum att berörda myndigheter och aktörer ska bidra till en gemensam årlig lägesbild avseende genomförda åtgärder och måluppfyllelse kan leda till att arbetet får en högre prioritet än tidigare för alla berörda aktörer.

## **Styrningen omfattar inte alltid hela utredningskedjan**

Flera utredningar har pekat på de stora beroenden som finns mellan myndigheterna i utredningskedjan och behovet av att styra på hela kedjan i form av gemensamma prioriteringar och resurser. Som exempel kan en beslutande aktör bli tilldelad eller lägga ner stora resurser på att upptäcka misstänkta bidragsbrott. Dessa utreds eller lagförs sedan inte på grund av de brottsutredande myndigheternas prioriteringar, brist på resurser eller arbetsbelastning.

Enligt regleringsbrevet för 2022 ska Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden och Arbetsförmedlingen använda totalt 110 miljoner kronor av sina anslag för att finansiera insatser, återrapportering och uppdrag kopplade till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar. Därutöver ska Försäkringskassan använda 50 miljoner kronor för att effektivisera och öka antalet kontrollutredningar. Enligt Försäkringskassan pågår en ökning av kontrollverksamheten som kommer få effekt under 2022. Arbetslöshetskassorna har samma år tilldelats 10 miljoner kronor för att stärka kontrollarbetet.

Rättsväsendet har under senare år fått ett kraftigt tillskott av medel genom regeringens mål att öka antalet anställda vid Polismyndigheten med 10 000 under åren 2016–2024. Regeringen har bland annat uttalat att resurserna ska användas för att öka den polisiära närvaron i hela landet, bekämpa den grova brottsligheten och förbättra verksamhetsresultaten. Bidragsbrott nämns inte som ett av de områden som de ökade resurserna ska användas till. Det är också mycket sällan som regeringen väljer att styra myndigheter på en så detaljerad nivå. Huvudprincipen är att myndigheten själv styr över sin resursfördelning.

Hur de medel används som myndigheterna har till sitt förfogande för att förebygga, upptäcka och anmäla misstänkta bidragsbrott kommer att avgöra vilken effekt som uppnås. Att såväl Försäkringskassan som arbetslöshetskassorna har fått ökade medel för att öka antalet kontrollutredningar kommer sannolikt medföra att fler misstänkta bidragsbrott upptäcks och anmäls, vilket i sin tur ytterligare kommer att öka inflödet hos rättsväsendet.

Om myndigheter i en utredningskedja har samma prioriteringar och avsätter tillräckliga resurser ökar förutsättningarna för att upptäcka, utreda och lagföra brott. I dag ser myndigheternas prioriteringar och resurstilldelning för hantering av misstänkta bidragsbrott olika ut. Det ökar risken för att brott inte upptäcks eller anmäls samt för flaskhalsar i utredningskedjan. Myndigheterna kan visserligen själva ta initiativ till att föra dialog om gemensamma prioriteringar och resurser. Det finns flera samverkansinitiativ på området, men vi har inte kunnat identifiera att myndigheterna har en gemensam planering och kontinuerlig avstämning i frågor om prioriteringar och resurser.

## Den informella styrningen av kommuner har varit eftersatt

Vi kan konstatera att regeringen inte fullt ut har använt de informella styrintstrument som den har till sitt förfogande vad gäller kommuners och arbetslöshetskassors hantering av misstänkta bidragsbrott. Ett relativt outnyttjat verktyg är kontrollstyrning i form av uppföljning eller tillsyn över hur kommuner och arbetslöshetskassor efterlever den styrning som staten ger med andra styrmedel. Under 2021 och 2022 fick Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen flera tillsynsuppdrag i regleringsbrev som avser arbetslöshetskassornas arbete för att motverka felaktiga utbetalningar. Regeringen har också tilldelat arbetslöshetskassorna utökade medel till sin kontrollverksamhet. Några motsvarande insatser riktade till kommunerna har inte gjorts.

Enligt de brottsutredande myndigheterna har brottsanmälningarna från arbetslöshetskassorna en god kvalitet i jämförelse med till exempel kommunerna. Vi har även uppfattat att det finns skillnader i det stöd som Sveriges Kommuner och Regioner bistår med till kommuner respektive det stöd som arbetslöshetskassor får från Sveriges a-kassor när det gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Sveriges a-kassor tycks här ta en mer aktiv roll. Att frågan inte har samma prioritet hos kommuner som hos de beslutande myndigheterna ökar risken för att felaktiga utbetalningar inte upptäcks, utreds eller följs upp.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet från 2019 beskrivs att den organiserade brottsligheten identifierar brister och svagheter i välfärdssystemen för att kunna utnyttja dessa för egen vinning. Av vår kartläggning i avsnitt 6.4 framgår en bild av att kommunerna generellt är den beslutande aktör som har längst väg kvar att gå när det gäller att både upptäcka och anmäla misstänkta bidragsbrott. Det är därför angeläget att även kommunerna utvecklar metoder för att motverka bidragsbrott. Detta kan indikera att det fortfarande finns ett stort mörkertal av misstänkta bidragsbrott och att en prioritering av dessa hos kommunerna skulle kunna få till följd att antalet anmälningar till brottsutredande myndigheter ökar ytterligare.

### 7.2.5 Samverkan kring kompetens och återkoppling behöver fortsätta att utvecklas

Enligt myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna finns det fortfarande ett förbättringsutrymme gällande samarbetet mellan aktörerna kring hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna uppger att de har behov av varandras kompetenser för att öka kvaliteten i hanteringen av misstänkta bidragsbrott. De olika stödsystemen är många och skiftande och de bakomliggande regelverken är inte alltid lätta att förstå. Det behövs kunskap om förmånerna och stöden för att förstå de brottsliga uppläggen och för att kunna ställa rätt frågor vid ett förhör. Myndigheterna har prövat flera metoder för att öka varandras kunskap och kompetens, som till exempel samlokalisering och gemensamma utbildningar. Polismyndigheten har anställt civila utredare med kunskap i välfärdssystemen, men det har inte lett till något permanent eller fått en fast struktur.

Var gränsen för de olika myndigheternas ansvar går upplevs ibland som otydligt. Handläggare vid beslutande myndigheter är osäkra på vad som ska anmälas till brottsutredande myndighet eller hur anmälan ska göras. Det upplevs också att ansvaret för brottsutredningen skjuts över på den beslutande myndigheten och dess personal. I andra fall har beslutande myndigheter önskemål om att kunna använda verktyg inom brottsutredande myndigheters ansvarsområde antingen i sin egen verksamhet eller i nära samverkan med den ansvariga myndigheten.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna saknar en kontinuerlig återkoppling och ett erfarenhetsutbyte med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om vad som händer med brottsanmälningarna och varför de inte leder till lagföring. Det hade enligt de beslutande aktörerna varit värdefull kunskap för att de ska kunna utveckla och effektivisera arbetet med misstänkta bidragsbrott.

Flera av de beslutande myndigheterna uttrycker önskemål om en närmare samverkan med Polismyndigheten för att hitta tekniska lösningar för att utbyta anmälningar och information om dessa digitalt. De tekniska förutsättningarna finns på plats, men arbetet är inte så strukturerat som det hade kunnat vara.

Samarbetet försvåras av att myndigheterna har olika närvaro i landet och det kan vara svårt att hitta en samverkanspartner på motsvarande nivå lokalt eller regionalt. Samverkan med kommuner försvåras av att det saknas en samordnande punkt för dialog med samtliga kommuner.

### **7.3 Vissa saker har blivit bättre på senare år men ytterligare åtgärder behöver vidtas**

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att hanteringen i vissa delar har blivit mer effektiv på senare år. Regeringen har gjort en ambitionshöjning både i form av tydligare styrning och tillskott av medel. De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har utökat sitt förebyggande arbete, har förfinat sina metoder och upptäcker fler felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda. Fler upptäckta felaktiga utbetalningar leder också till polisanmälan. Regeringsuppdraget under 2018–2020 till de brottsutredande myndigheterna ledde till att fler brott utreddes och lagfördes. Polismyndighetens hantering verkar också ha blivit bättre på så sätt att myndigheten klarat av den stora anstormningen av ärenden. Det beror dock troligen på att myndigheten utreder de enklare ärendena snabbare och använder sig av förundersökningsbegränsning i allt större utsträckning.

Dock kvarstår flera utmaningar. Allt tyder på att antalet upptäckta och anmälda bidragsbrott kommer att fortsätta öka. Det innebär en allt högre belastning på rättsväsendet. Polismyndigheten har fortsatt utmaningar i form av hög personalomsättning inom utredningsverksamheten för den här typen av brott och bristande förutsättningar att utreda de grövre bidragsbrotten. Att utreda de enklare bidragsbrotten tar fortsatt stora resurser i anspråk. Det finns också ett behov av att fortsatt vidareutveckla hanteringen av misstänkta bidragsbrott så att en hög kvalitet upprätthålls och att samtliga aktörer ökar sin förmåga att hantera misstänkta bidragsbrott. Det finns fortfarande en stor diskrepans mellan antalet uppskattade felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda och antalet upptäckta sådana. På samma sätt skiljer sig antalet upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda mycket från antalet anmälda respektive lagförda bidragsbrott. En stor andel polisanmälningar läggs ner på grund av att det inte går att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet.

## 7.4 Möjliga åtgärder för att effektivisera hanteringen

### 7.4.1 Förväntningar om vad man vill åstadkomma påverkar

En viktig fråga i sammanhanget om vilka åtgärder som behöver vidtas är vad man vill åstadkomma. Här kan aktörernas förväntningar på systemet spela en roll. Som vi tidigare har nämnt har både tidigare utredningar och olika uppskattningar som gjorts visat på en differens mellan antalet misstänkta bidragsbrott och uppskattningar av bidragsbrottslighetens omfattning. Det tycks därmed finnas en uppfattning om att alla misstänkta bidragsbrott i dag inte hittas eller anmäls i tillräcklig utsträckning. En föreställning kan även vara att man från samhällets sida och framför allt från de beslutande aktörernas sida har en förväntan om att fler anmälda bidragsbrott borde leda till en kännbar straffrättslig reaktion från samhället.

Som har beskrivits i avsnitt 7.2 och 7.3 visar sig en mångfacetterad problembild. Det verkar som att ju mer förebyggande arbete och kontroller som de beslutande aktörerna vidtar, desto fler felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda upptäcks. Samtidigt som fler felaktiga utbetalningar upptäcks, ökar antalet kontrollutredningar och polis-anmälningar i vart fall delvis. Fler ärenden hos de brottsutredande aktörerna leder också till fler lagföringsbeslut men frågan är om det leder till sådana snabba, effektiva och kännbara reaktioner från samhällets sida som tycks förväntas.

I den allmänna diskussionen om bidragsbrott talas det ofta om att grova brott mot välfärdssystemen ska tas tag i med krafttag. Det finns även en sådan uttalad politisk viljeriktning där en av regeringens tre politiska prioriteringar är att ”ta tillbaka kontrollen över välfärden. Den organiserade brottsligheten, bidragsbrott mot välfärden och felaktiga utbetalningar hotar förtroendet för systemet som helhet. Inte en krona ska gå till den som inte har rätt till det.”<sup>3</sup> Samtidigt visar statistiken att det är förhållandevis få grova bidragsbrott som leder till fällande dom och fängelsestraff (se avsnitt 5.6.1). Som exempel kan nämnas att endast 25 lagföringsbeslut 2020 rörde grovt bidragsbrott och att påföljden i endast sju av dem blev fängelse.

Normalpåföljden för bidragsbrott är en icke-frihetsberövande påföljd om inte straffvärdet uppgår till ett års fängelse eller att återfall

---

<sup>3</sup> Regeringskansliet, 2022, *Regeringens arbete mot felaktiga utbetalningar och brottslighet i välfärdssystemen*, <https://regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-mot-felaktiga-utbetalningar-och-brottslighet-i-valfardssystemen/>. Hämtat 2022-05-13.

talar för frihetsberövande påföljd. Varken bidragsbrott av normalgraden eller grova bidragsbrott utgör så kallade artbrott. Enligt Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum bör en utgångspunkt vara att brott som rör belopp över ungefär 18 prisbasbelopp motsvarar ett straffvärde om fängelse ett år.<sup>4</sup> Det är ovanligt att ett bidragsbrott rör sådana belopp. Den vanligaste påföljden för bidragsbrott är därmed villkorlig dom om det inte förekommer återfall.

Flera av de beslutande aktörerna har också i vår kartläggning fört fram att man upplever att många polisanmälningar läggs ner på felaktig grund och att det i dagens hantering saknas en snabb och effektiv reaktion (se avsnitt 6.4 och 6.7). Här kan som exempel tas att det 2020 fattades totalt 864 lagföringsbeslut med bidragsbrott som huvudbrott (här avses beslut i domstol mot en person, godkända strafförelägganden och meddelade åtalsunderlåtelse). Drygt 90 procent av besluten (799) gällde bidragsbrott av så kallad normalgraden eller ringa brott. Även om siffrorna inte är direkt jämförbara, vilket vi närmare har beskrivit i kapitel 5, kan det ställas i relation till att det samma år totalt anmäldes 27 023 bidragsbrott där 22 990 brott avsåg brott av normalgraden och 1 915 ringa brott enligt Polismyndighetens brottskoder. Det är en stor diskrepans mellan antalet anmälda brott och lagföringsbeslut och därmed förståeligt att de anmälade aktörerna upplever att det inte blir några snabba och effektiva straffrättsliga reaktioner för de anmälningar som görs.

Även om allt fler felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda upptäcks är det utifrån siffrorna även mycket få som leder till en polisanmälan. Som framgått i avsnitt 7.2.2 bedömer Försäkringskassan att deras polisanmälningar avseende bidragsbrott ligger på den nivå som är möjlig att uppnå inom dagens system. På samma sätt, som angetts i avsnitt 7.2.1, tycks lagföringsprocenten hamna på runt 40 procent oavsett hur många anmälningar som görs. Ändå finns det, såsom närmare beskrivits i avsnitt 7.2.2, betydligt fler upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda.

Sammanfattningsvis verkar det finnas en föreställning om ett system där man ska minska felaktiga utbetalningar, både genom att de berörda aktörerna blir bättre på att förebygga, upptäcka och beivra brott och genom att motverka utnyttjandet av välfärdssystemen. Nedan analyserar vi om denna förväntan är berättigad och om den i sådana fall kan åtgärdas inom ramen för dagens straffrättsliga system.

<sup>4</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8.

### 7.4.2 Rätt från början och behov av ett utökat informationsutbyte

Merparten av de tillfrågade aktörerna i vår kartläggning poängterar att det inte är möjligt att ”lagföra bort” bidragsbrott. Det behöver säkerställas att det blir rätt från början och här framförs framför allt ett behov av utökat informationsutbyte. Flera myndigheter har lämnat in en hemställan till regeringen om författningsändringar och det finns en särskild grupp inom MUR-samverkan<sup>5</sup> som arbetar med frågor om informationsutbyte.

Som framgår av delredovisningen av uppdraget om att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, Fi 2021:B (se avsnitt 6.4.2), är befintligt informationsutbyte inte ändamålsenligt. I redovisningen dras slutsatsen att det finns både rättsliga hinder, hinder i de tekniska förutsättningarna och i tillämpningen av regelverket när det gäller informationsutbytet. Vi kan konstatera att frågan om att säkerställa att det ska bli rätt från början är mycket omfattande och involverar allt från utformning av ansökningsblanketter, information till enskilda, informationsutbyte mellan myndigheter, utformning av it-system och kontrollmöjligheter. Även om det finns konstaterade utmaningar i informationsutbytet har vi valt att i delbetänkandet inte titta närmare på frågor om informationsutbyte som inte följer av våra förslag i kapitel 8–10. Det beror framför allt på att det pågår arbete med dessa frågor i andra sammanhang och att vi inte vill föregå det arbetet. Dock kan vissa åtgärder vidtas för att minska risken för felaktiga utbetalningar. De beslutande myndigheterna kan exempelvis fortsätta att utveckla sitt arbete med att säkerställa att enkel och tydlig information finns tillgänglig för enskilda och att it-tjänsterna i så stor utsträckning som möjligt är utformade på så sätt.

### 7.4.3 Styrning av prioritering och resurser

En ökad styrning av Polismyndighetens resurser och prioriteringar framförs ofta som en åtgärd för att förbättra hanteringen av bidragsbrott. Större kraftsamlingar för att förbättra hanteringen av bidragsbrott har skett vid två tillfällen, genom den så kallade Västmanlandsmodellen som tillämpades från 2006 och några år framåt och genom

<sup>5</sup> Förkortningen MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvärdande myndigheter.



regeringsuppdraget till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som pågick 2018–2020. Trots att det skiljer mer än tio år mellan de båda satsningarna har såväl arbetsmetoder som slutresultat i mångt och mycket varit desamma. Vid båda tillfällena utökade myndigheterna i utredningskedjan sitt samarbete. Man hade gemensamma utbildningar och utvecklade kompetens och utredningsmetoder.

De nämnda satsningarna ledde också till snarlika resultat. Brottsoffringarna fick högre kvalitet, ärendebalanserna minskade och anmälningarna hanterades snabbare. Vid båda tillfällena anmälde de beslutande myndigheterna fler misstänkta bidragsbrott än tidigare, vilket i sin tur bidrog till att fler brott också lagfördes.

I samband med Västmanlandsmodellen minskade dock andelen lagföringsbeslut, det vill säga antalet lagföringsbeslut i förhållande till antalet anmälda bidragsbrott. Under regeringsuppdraget till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten var lagföringsprocenten, det vill säga antalet personupplärade brott i procent av samtliga utredda brott, oförändrad fränsett en tillfällig ökning under 2017 och 2018 (se avsnitt 5.5.3). En effekt av regeringsuppdraget blev att genomströmningstiden för de ringa och vårdslösa bidragsbrotten förkortades, medan genomströmningstiden för de grova brotten i stället ökade till ett genomsnitt på cirka 1,5 år.<sup>6</sup> Den troliga anledningen till detta är enligt Polismyndigheten att det ökade inflödet av ärenden avseende ringa, normal och vårdslösa bidragsbrott har prioriterats då de representerar den stora massan av ärenden.<sup>7</sup>

Västmanlandsmodellen rann efter en tid ut i sanden, och därmed klingade också de positiva effekterna av. Regeringsuppdraget för att förbättra hanteringen av bidragsbrott avslutades under 2020. Den officiella kriminalstatistiken för 2021 visar en avmattning i antalet anmälda och lagförda bidragsbrott, men enligt de beslutande myndigheternas årsredovisningar beror detta på omprioriteringar med anledning av coronapandemin. Enligt Polismyndigheten kvarstår fortfarande en effekt av regeringsuppdraget och ärendebalanserna fortsätter att minska.<sup>8</sup> Polismyndigheten ska enligt sin strategiska verksamhetsplan för 2020–2024 fortsatt förstärka förmågan att utreda och förebygga bedrägeri- och bidragsbrott fram till och med 2023.

---

<sup>6</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 7 april 2022.

<sup>7</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 10 maj 2022.

<sup>8</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 29 april 2022.

I exemplen ovan kan vi konstatera att styrning, oavsett om det är på uppdrag av regeringen eller på myndigheternas egna initiativ, har bidragit till minskade ärendebalanser. Det har dock inte lett till att andelen lagföringsbeslut i förhållande till de utredda bidragsbrotten har blivit högre. För att visa på förbättrade resultat finns en påtaglig risk att utredningar av enklare brott prioriteras framför de grova och mer svårutredda brotten. Det finns också en risk att effekten ebbar ut när uppdraget eller samarbetet upphör eller när annan verksamhet prioriteras inom och mellan myndigheterna. Det skulle därmed krävas en detaljerad och kontinuerlig styrning av utredningskedjan under en lång tid för att säkerställa att hanteringen av brottsutredningar bibehålls med den effektivitet som eftersträvas.

Att tilldela Polismyndigheten mer resurser löser inte heller utmaningen med den höga personalomsättningen vid utredning av bidragsbrott. Med tanke på Polismyndighetens stora samhällsuppdrag skulle det vara direkt olämpligt att öronmärka resurser för spaning och förhör som endast kan användas för att utreda bidragsbrott. En sådan styrning riskerar att få negativa konsekvenser för utredning och upplösning av annan brottslighet som är svåra att överblicka. Det måste fortsatt vara en uppgift för Polismyndigheten att prioritera hur myndighetens resurser ska användas för att bekämpa den samlade brottsligheten. Polismyndighetens breda och övergripande uppdrag att minska brottsligheten och öka människors trygghet, innebär att det alltid kommer att finnas en inbyggd prioriteringsproblematik. Frågan är också om en fortsatt styrning skulle leda till några andra effekter än de som redan har uppnåtts med tanke på den lagföringsprocent som ändå tycks ligga i nivå med annan jämförbar ekonomisk brottslighet.

Det bör även i detta sammanhang övervägas om det inte finns en övertro på dagens system och vad som kan åstadkommas med det straffrättsliga systemet. Det är till exempel inte möjligt att styra de beslutande myndigheterna till att öka antalet polisanmälningar eftersom en sådan styrning skulle gå utöver lagkonstruktionen som ställer krav på misstanke om bidragsbrott som grund för när en anmälan ska göras. Detsamma gäller bidragsbrottslagens krav på uppsåt. Man kan därför fråga sig om de enklare bidragsbrotten ska prioriteras och hanteras av det straffrättsliga spåret, när det finns sådana utmaningar, om än naturliga, i det straffrättsliga systemet. Vi bedömer därför att ökad styrning varken är en långsiktigt hållbar eller lämplig lösning.

#### 7.4.4 Organisationsförändringar

Även om det framgår att myndigheterna har organiserat sin verksamhet på olika sätt och fortfarande prioriterar förebyggande arbete, kontroller och utredningar om misstänkta bidragsbrott i olika hög utsträckning har det gjorts framsteg på området. Det åligger varje myndighet att organisera sitt arbete på lämpligt sätt och ansvaret för den interna styrningen ligger ytterst hos myndighetens ledning.

Det finns och kommer alltid att finnas en del att göra för att ytterligare prioritera och förbättra myndigheternas arbete i denna del, då det är ett levande arbete att följa utvecklingen och hitta mer effektiva och framgångsrika sätt att motverka felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. De flesta beslutande myndigheterna beskriver att de har ett sådant aktivt förhållningssätt. Vissa organisationsförändringar har dessutom skett, bland annat genom att Polismyndigheten i april 2020 flyttade processägarskapet för bedrägerier och bidragsbrott till den nationella operativa avdelningen (Noa).

Även om det är möjligt att fortsätta styra myndigheterna i detta arbete har vi inte kunnat se att några förslag inom nuvarande ordning i form av organisationsförändringar som skulle påverka detta arbete. Vi ser inte heller att det finns konkreta behov av att förändra myndigheternas befintliga strukturer för manuell såväl som automatiserad handläggning för att på ett systematiskt sätt kunna förebygga och ge möjlighet att upptäcka bidragsbrott i handläggningen av en ansökan, utveckling av metoder, processer och it-tjänster. Det kan dock i detta sammanhang poängteras vikten av att myndigheterna oavsett vald organisation arbetar som en enhet i dessa frågor. Erfarenheter, risker och farhågor kan uppdagas i olika delar av en organisation och det är då viktigt att det finns en tydlig struktur för att omhänderta och sprida sådan information samt realisera den i bland annat metoder, processer och it-tjänster.

Organisationsförändringar eller förändrade strukturer kan inte heller lösa de faktum att många upptäckta felaktiga utbetalningar inte leder till någon reaktion alls från samhällets sida förutom en eventuell åtgärd i form av indragning av en förmån eller ett återkrav. En förväntad snabb reaktion från samhället på fler upptäckta felaktiga utbetalningar än i dag bedöms inte kunna åtgärdas inom ramen för nuvarande system.

### 7.4.5 Ökad samverkan

Genomgående under åren har ökad samverkan förts fram som både ett önskemål och en lösning för att effektivisera arbetet med misstänkta bidragsbrott. Det är viktigt att överväga på vilket sätt samverkan kan bidra till detta. De effekter som tidigare samverkansuppdrag har lett till är bland annat ökat erfarenhetsutbyte, ökad förståelse för varandras olika uppgifter, ökad kompetens och att kvaliteten på brottsanmälningarna har utvecklats. Samtidigt pågår det en mängd samverkansinitiativ och det har varit omöjligt att få en överblick över alla. De olika initiativens uppdrag, ansvar och mandat är ofta otydliga eller riskerar att överlappa varandra. Vi har också stött på flera röster som har påpekat att just den faktorn i många fall leder till dubbelarbete och att det är samma frågor som tas upp i olika forum. Det finns alltså behov av att renodla de olika samverkansinitiativens mandat och ansvar och inte ha en övertro på att samverkan kommer att lösa alla problem.

De goda effekterna av samverkan ska dock inte underskattas. Polis-anmälningarna är ett typexempel där man konkret har samverkat, utbytt erfarenheter och tagit fram mallar. Kvaliteten har då blivit bättre. När det gäller sådana initiativ och att skapa kontaktvägar och ingångar för diskussioner i principfrågor eller enskilda ärenden kan samverkan fungera bra. Det är dock viktigt att adressera rätt problem med rätt lösning. När det i stället handlar om gemensamma prioriteringar av ärenden, är det mer osäkert om det kan lösas genom samverkan. Respektive myndighet har sitt uppdrag och bedriver sin verksamhet i första hand utifrån egna diskussioner om prioriteringar och resursfördelning internt. Att då förvänta sig att gemensamma diskussioner och önskemål inom en samverkansgrupp med en mängd olika aktörer skulle kunna få genomslag samtidigt, inom alla representerade myndigheter, är visserligen en god tanke men inte alltid fullt genomförbar i praktiken. Samverkan kan till exempel heller inte lösa problemet med bristande resurser hos en enskild myndighet.

### 7.4.6 Ändringar i bidragsbrottslagens konstruktion

Både i tidigare sammanhang och i vår kartläggning har problemet med att fler bidragsbrott inte klaras upp lyfts fram. Som närmare har analyserats ovan är det fortfarande en stor skillnad mellan hur många bidragsbrott som anmäls varje år och hur många lagföringsbeslut som

fattas av åklagare eller domstol under samma år. Det kan, som vi redan har varit inne på, ha flera olika orsaker. Alldeles oavsett, kan vi ändå konstatera att alla anmälda bidragsbrott inte lagförs, och ska inte heller lagföras. Förklaringen till det ligger i bidragsbrottslagens konstruktion. Det handlar till viss del om att beviskravet för att göra en brottsanmälan är lägre än vad det är för att väcka åtal och döma någon för bidragsbrott. Det handlar också om att det ställs krav på uppsåt eller grov oaktsamhet för att någon ska kunna dömas för bidragsbrott och de svårigheter som finns med att bevisa detta i det enskilda fallet. Det är därför naturligt utifrån dagens konstruktion att alla anmälda bidragsbrott inte leder till lagföring.

Flera myndigheter har framfört önskemål om att regleringen bör ändras på olika sätt. Ett alternativ skulle kunna vara att höja beviskravet för när ett misstänkt brott ska anmälas. Ett annat alternativ skulle kunna vara att inte ställa upp krav på uppsåt eller grov oaktsamhet för att någon ska kunna dömas till ansvar för bidragsbrott. Vi anser att det inte är lämpligt att föreslå några sådana författningsändringar. Det starkaste skälet emot sådana ändringar är att uppbyggnaden har tillkommit av rättssäkerhetsskäl och att liknande uppbyggnad med krav för anmälan och beviskrav för fällande dom finns i andra straffrättsliga system. Syftet med kravet för anmälan har bland annat varit att det inte har ansetts lämpligt att överlämna en bedömning av de subjektiva rekvisiten till en förvaltningsmyndighet.

Det krav som gäller i dag är att anmälan ska göras till Polismyndigheten om det kan *misstänkas* att ett brott har begåtts. Bestämmelsen innebär en skyldighet för de beslutande myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till Polismyndigheten vid misstanke om bidragsbrott. Det är alltså inte möjligt att avstå från att göra en anmälan om det finns en sådan misstanke. Enligt förarbetena bör anmälan göras när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring ska däremot inte göras.<sup>9</sup>

Vi bedömer att beviskravet är väl avvägt och den lämpligast möjliga avvägningen som kan göras i förhållande till de beslutande respektive brottsutredande aktörernas uppdrag och regelverk. En statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa har varken kunskap eller erfarenhet av straffrättsliga bedömningar utifrån att de inte har ett

<sup>9</sup> Bidragsbrottslag, prop. 2006/07:80, s. 99.

sådant uppdrag. För att då inte riskera att ärenden som bör polis-anmälas inte anmäls, kan man på detta sätt fånga ärenden och överlåta på de brottsutredande myndigheterna att göra bedömningen av om ett handlande kan ha varit brottsligt. Att kravet för anmälan är relativt lågt satt stämmer också överens med hur beviskravet i andra författningar är utformade. I 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen används rekvisitet anledning att anta för att ange när underrättelseskyldighet föreligger. I förarbetena till den bestämmelsen anges att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt.<sup>10</sup> Som andra exempel kan nämnas 17 § skattebrottslagen i vilken anges att förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter ska göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt den lagen har begåtts. Liknande reglering finns även i 3 kap. 1 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

De svårigheter som har lyfts fram vad gäller att bevisa uppsåt och grov oaktsamhet är inte lätta att komma åt. Denna svårighet är dock inte unik för bidragsbrott, utan gör sig gällande i all typ av brottslighet där det ställs sådana krav för lagföring. Vissa åtgärder kan dock vidtas för att minska risken för att förundersökningar läggs ner på grund av att det subjektiva rekvisitet inte är uppfyllt.

De beslutande myndigheterna måste säkerställa att tillräcklig information lämnas till den enskilde och att denna information dokumenteras. En avgörande del i uppsåtsbedömningen är att kunna avgöra vilken information den enskilde har fått och om han eller hon faktiskt har tagit del av den. En lösning för de beslutande aktörerna skulle här kunna vara att bedriva ett löpande arbete med att bland annat utveckla olika tekniska lösningar där det är möjligt att exempelvis bygga in information i ansökningssystem med kontrollfrågor eller informationsrutor som den enskilde får intyga att han eller hon har tagit del av.

Vidare bör förhör hållas av de brottsutredande myndigheterna så tidigt som möjligt för att säkerställa om det funnits uppsåt eller grov oaktsamhet. Detta eftersom det är först vid ett förhör som de närmare subjektiva rekvisiten kan utredas. Ju längre tiden går desto svårare kan det vara att minnas eller kunna kommentera vad som har gjorts och varför.

Även om vissa förbättringar skulle kunna uppnås inom ramen för dagens system bedömer vi dock att de inte skulle skapa sådana snabba

<sup>10</sup> *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, prop. 2007/08:48, s. 28.

reaktioner för fler överträdelser än i dag och inte heller frigöra sådan tid för de brottsutredande myndigheterna till att utreda de mer allvarliga bidragsbrotten, som behövs för att effektivisera hanteringen av misstänkta bidragsbrott.

## 7.5 Det behövs kraftfullare åtgärder

### 7.5.1 Vikten av att värna välfärdssystemen

De svenska välfärdssystemen är omfattande och är en av grundbultarna i det svenska samhället. Välfärdssystemen lämnar stöd till enskilda och företag på flera olika sätt i syfte att värna den sociala tryggheten. Andelen felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda är dock stor. Samtidigt inrättas nya system med förmåner och stöd, som exempelvis under 2020 när flera tillfälliga statliga stödpaket infördes i syfte att minska pandemins negativa ekonomiska konsekvenser på samhället. I dagsläget finns ännu inga slutliga uppgifter tillgängliga som visar i vilken utsträckning de pandemirelaterade stöden har varit föremål för felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Däremot finns det flera indikationer på att stöden utnyttjats.<sup>11</sup> Det finns även flera indikationer på att organiserad brottslighet tillskansar sig omfattande belopp från välfärdssystemet och att internationella brottsnätverk som är etablerade i Sverige står bakom en betydande del av detta.<sup>12</sup> För att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen och för att de ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs det att rätt ersättning kommer rätt person och rätt företag till del.

I likhet med tidigare utredningar kan vi konstatera att det är svårt att göra en bedömning av exakt hur omfattande de felaktiga utbetalningarna inom nu aktuella välfärdssystem är. De spänner över flera olika välfärdssystem och innefattar, som närmare har beskrivits i avsnitt 7.2, allt från oavsiktligt slarv till sofistikerade brottsupplägg. Regeringen har tidigare konstaterat att det ligger i sakens natur att det aldrig går att få fram någon exakt kunskap vad gäller felaktiga utbetalningar utan den politiska inriktningen och de politiska prioriteringarna måste grundas på mer eller mindre välgrundade bedömningar. Enligt regeringen är det inte något unikt för felaktiga utbetalningar

---

<sup>11</sup> Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset, Ds 2020:28, s. 39 f.

<sup>12</sup> Polismyndigheten, 2021, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*, s. 11.

från välfärdssystemen utan gäller även för andra områden, som till exempel på det kriminalpolitiska området. För att en bedömning ska bli någorlunda välgrundad och användbar för politiska prioriteringar har den även ansetts behöva innefatta mörkertalet på området, det vill säga de felaktiga utbetalningar som inte upptäcks eller som är mycket svåra att upptäcka vid kontroller men som man ändå vet existerar.<sup>13</sup>

Att jämföra olika studier som genomförts vid olika tillfällen har också sina begränsningar eftersom både förmåner och stöd samt de beslutande myndigheternas kontroller förändras över tid, vilket påverkar utfallet. Enligt de uppskattningar som gjordes i SOU 2019:59 betalas ungefär mellan 11 och 27 miljarder kronor ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningsystem som studerats empiriskt, eller med hjälp av expertbedömning.<sup>14</sup> Det innebär att mellan drygt 8 och 20 miljarder kronor är spannet av felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda varje år. Här ingår dock även ett mörkertal vilket är en skillnad mot de upptäckta felaktiga utbetalningarna som vi närmare har redogjort för i inledningen av kapitlet. Även om denna uppskattning är osäker visar spannet att det handlar om summor som allvarligt riskerar att skada legitimiteten i välfärdssystemen.

Oavsett storleken och anledningarna till felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda inom välfärdssystemen i dag, är det viktigt att värna om systemen. På ett generellt plan förändras brottsligheten ständigt och går mot mer avancerade upplägg, vilket även involverar bidragsbrotten. Det finns nutida och framtida utmaningar här som vi bedömer behöver stävjas genom nya kraftfullare åtgärder.

### 7.5.2 Utvecklingen framöver

En del i vilka åtgärder som behöver vidtas är hur utvecklingen inom området kan förväntas se ut framöver. Som vi närmare har redogjort för ovan kan mellan drygt 8 och 20 miljarder kronor uppskattas vara spannet av felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda varje år. Vid en jämförelse av denna uppskattning och den lilla andel som upptäcks (se respektive myndighets redovisningar i avsnitt 6.4) tycks mörker-

<sup>13</sup> *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, prop. 2007/08:160, s. 41.

<sup>14</sup> *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, s. 98 och 108.



talet vara stort. Även om uppskattningarna och jämförelsen är behäftad med stor osäkerhet går det dock att dra vissa paralleller för att sia om utvecklingen framöver.

Som vi närmare har analyserat ovan har antalet kontrollutredningar och polisanmälningar ökat under många år, undantaget 2021. Tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utökades från och med den 1 januari 2020 till att omfatta fler stöd, vilket förmodligen ännu inte fått fullt genomslag på antalet polisanmälningar. Regeringen och alla inblandade aktörer förefaller även ha ökat sina ambitioner inom området. Vidare har de beslutande aktörerna öronmärkta medel för att motverka felaktiga utbetalningar och Försäkringskassan har förstärkt sin kontrollverksamhet. Om de beslutande myndigheterna använder dessa medel på ett effektivt sätt kan vi förutsätta att antalet upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda och anmälningar om misstänkta bidragsbrott kommer att fortsätta öka. Kommunerna har visat sig ha ytterligare förbättringspotential vad gäller detta arbete. Även inrättandet av Utbetalningsmyndigheten från och med den 1 januari 2024 kan förväntas leda till fler upptäckta felaktiga utbetalningar och anmälningar om misstänkta bidragsbrott. Det kommer med stor sannolikhet att medföra en ökad belastning på de brottsutredande myndigheterna, med risk för att mängdhantering av de enklare bidragsbrotten prioriteras framför de mer svårutredda och grova brotten. Alternativt det omvända, att grova bidragsbrott prioriteras på bekostnad av de enklare bidragsbrotten. Det innebär även ytterligare risk för att förväntningarna från samhället och de beslutande aktörerna om snabba och kraftfulla reaktioner uteblir.

Enligt Trygghetsberedningen är ekonomisk och organiserad brottslighet som riktas mot välfärdssystemen en av de framtida kriminalpolitiska utmaningarna (se avsnitt 4.3.1). Beredningen pekar på ett allttjämt pågående problem för beslutande myndigheter med fusk och oaktsamhet hos enskilda personer och småföretagare och mer avancerade brottsupplägg förknippade med resurskrävande utredningar och rättsprocesser från rättsväsendets sida. Ekonomisk brottslighet är ett attraktivt område för kriminella med lägre upptäcktsrisk och straffsatser jämfört med till exempel narkotikahandeln. Ofta används företag som verktyg för att begå välfärdsbrott, eftersom de utgör en legitim fasad för att dölja den brottsliga verksamheten. Utmaningen består enligt beredningen i att skapa rutiner och system som för-

svårar att brott mot välfärdssystemen begås, med eller utan uppsåt.<sup>15</sup> Det kommer alltså även i framtiden krävas gemensamma krafttag från alla involverade aktörer.

### 7.5.3 Förslag om en ny ordning

Dagens system för hanteringen av misstänkta bidragsbrott kan som vi bedömer det inte bli effektivare och mer ändamålsenlig enbart genom tydligare styrning, organisationsförändringar och ökad samverkan. Dessa åtgärder har redan i olika mån testats och kan, som vi närmare har beskrivit i avsnitt 7.4, inte lösa problemen. De vitt skilda orsakerna till ineffektiviteten i systemet går inte att åtgärda med en enda lösning inom dagens system.

Det finns ett stort behov av att förhindra och minska klandervärda beteenden genom en snabb och utökad reaktion från samhället. Ett syfte bör vara att fler felaktigheter än i dag ska beivras för att minska de felaktiga utbetalningarna och upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen. Vi bedömer därför att det behöver införas ett nytt system med administrativa sanktionsavgifter för att få ner antalet felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda, vilket beskrivs närmare i kapitel 8.

För balansen och trovärdigheten i ett sådant administrativt sanktionssystem är det dock viktigt att visa att ett ökat tryck på den enskilde att göra rätt, motsvaras av ett ökat åtagande av myndigheterna att underlätta för korrekt uppgiftslämning. Detta återkommer vi till i våra överväganden i kapitel 10.

Det finns även ett stort behov av att allvarigare överträdelser utreds och bekämpas av rätt kompetens. Bidragsbrott kan på många sätt liknas vid bedrägeribrott, i dessa fall mot staten, och utvecklingen av den grova brottsligheten tyder på att företag ofta är inblandade och att annan ekonomisk brottslighet ingår i brottsuppläggen. Det är de grova och systematiska brotten som kan uppfattas som mest stötande och som allvarligt riskerar att urholka förtroendet för hela det svenska välfärdssamhället. Det är även dessa brott som dagens brottsutredande myndigheter har haft svårast att hantera. Det finns därför behov av en mer effektiv och ändamålsenlig hantering med färre inblandade brottsutredande aktörer som kan göra processen mer stringent. Det finns därmed anledning att överväga vem som ska utreda

---

<sup>15</sup> *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85, Volym 1, s. 67 f.

bidragsbrotten, i och med de förändringar som följer av förslaget om att införa ett sanktionsavgiftssystem. Vi återkommer till den frågan i kapitel 9. Med de nya förutsättningarna som vi föreslår kan det också finnas behov som skulle kunna tillgodoses genom stärkt styrning och renodlad samverkan. Även det beskrivs närmare i kapitel 10.

#### 7.5.4 Bidragsspärr och näringsförbud

Det har i olika sammanhang även diskuterats andra vägar för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, till exempel genom införandet av en bidragsspärr. Bidragsspärr skulle innebära en ny reglering som en konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen, med innebörden att den som gjort sig skyldig till bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt att få en förmån från välfärdssystemen.<sup>16</sup>

Det finns vidare en befintlig reglering om näringsförbud. Den innebär att personer som exempelvis har begått brott, som inte är ringa, i näringsverksamhet inte längre får bedriva sådan verksamhet.<sup>17</sup>

Dessa två åtgärder kan vara av intresse för att ytterligare stävja den allvarligare bidragsbrottsligheten. Vi har dock inom ramen för detta delbetänkande valt att inte titta närmare på frågorna. Som framgått i kapitel 2 har vi dock för avsikt att återkomma till frågor om bland annat bidragsspärr och näringsförbud i slutbetänkandet.

---

<sup>16</sup> *Bidragsspärr*, SOU 2008:100.

<sup>17</sup> 4 § lagen (2014:836) om näringsförbud och *Propositionen om lag om näringsförbud m.m.*, prop. 1985/86:126, s. 149 f.



## 8 Administrativa sanktionsavgifter

### 8.1 Inledning

Om en enskild, medvetet eller av grov oaktsamhet, lämnar en oriktig uppgift och på så sätt orsakar att en ekonomisk förmån – exempelvis i form av tillfällig föräldrapenning vid vård av sjukt barn – betalas ut felaktigt, kan det vara fråga om ett brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). En straffrättslig sanktion enligt lagen kan då bli aktuell. Som vi redogjort för i kapitel 7 står det emellertid klart att – på grund av omständigheter av bland annat organisatorisk, praktisk och straffprocessuell art – endast en liten andel av de bidragsbrott som anmäls leder till lagföring, och att många felaktiga utbetalningar inte leder till någon reaktion alls från samhället. Denna slutsats är inte ny. I betänkandet *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet* konstaterades att antalet anmälningar för bidragsbrott är mycket litet i förhållande till det skattade antalet oriktiga uppgifter, och att bidragsbrottslagen i praktiken har fått ett begränsat genomslag.<sup>1</sup> I betänkandet *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* gjordes bedömningen att införandet av bidragsbrottslagen visserligen sannolikt har inneburit att benägenheten att lämna korrekta uppgifter har ökat, men att effekten inte har varit tillräcklig.<sup>2</sup>

En snabb, ändamålsenlig och effektiv reaktion är av vikt för att i ett bredare perspektiv motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och för att kunna upprätthålla legitimiteten i systemen. Som ett led i att främja detta ska vi enligt våra direktiv analysera om det kan vara effektivt att för vissa bidragsbrott ge de statliga myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner som beslutar om ekonomiska förmåner och stöd en möjlighet att även besluta om administrativa sanktioner. Analysen ska belysa vilka för- och nackdelar som ett

---

<sup>1</sup> SOU 2011:3, s. 79.

<sup>2</sup> SOU 2019:59, s. 246.

system med administrativa sanktioner kan ha för bekämpning av bidragsbrott. Vid denna analys ska arbetslöshetskassornas särart beaktas. Hänsyn ska också tas till eventuella risker som ett sådant system kan medföra för enskilda. I detta kapitel behandlar vi denna del av vårt uppdrag.

Administrativa sanktioner kan bestå i att en särskild avgift tas ut. Exempel på sådana avgifter är skattetillägg och byggsanktionsavgift. I detta kapitel fokuserar vi på denna form av sanktion, och föreslår att en lag om administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område ska införas. Utöver sanktionsavgifter förekommer även andra former av sanktioner i olika författningar, som kan sägas ha en mer indirekt ekonomisk effekt. Som exempel kan återkallelse av tillstånd för kreditinstitut och avstängning från rätt till ersättning vid arbetslöshet nämnas. Vi kan i detta sammanhang notera att i betänkandet *Bidragsspärr*, SOU 2008:100, övervägdes en möjlighet att som en konsekvens av vissa brott enligt bidragsbrottslagen införa en spärr mot att få del av förmåner från välfärdssystemen under viss tid. Vi avser inte att i detta delbetänkande närmare utreda en sådan spärr, eller några andra former av administrativa sanktioner än sanktionsavgifter. Vi återkommer i stället till frågan om bidragsspärr i vårt slutbetänkande.

Kapitlet är disponerat enligt följande.

I avsnitt 8.2 redogör vi för våra överväganden avseende ett behov av ett system med sanktionsavgifter och hur en sanktionsväxling på det nu aktuella sakområdet bör genomföras. Att en särskild lag om sanktionsavgifter bör införas och syftet med lagen behandlar vi i avsnitt 8.3. Vilka förmåner och stöd som bör omfattas av ett system med sanktionsavgifter redogörs för i avsnitt 8.4, och i avsnitt 8.5 tar vi ställning till vilka aktörer som ska kunna fatta beslut om att ta ut en sanktionsavgift. I avsnitt 8.6 analyserar vi de förutsättningar, såväl generella som i det enskilda fallet, som ska vara uppfyllda för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut. I avsnitt 8.7 redogör vi för vilka subjekt en sanktionsavgift kan tas ut av och i avsnitt 8.8 behandlar vi hur storleken på avgiften ska bestämmas i det enskilda fallet. För att kunna upprätthålla en proportionalitet bör det finnas en möjlighet att sätta ner sanktionsavgiften, vilket vi behandlar i avsnitt 8.9. I vissa fall kan det, med hänsyn till förbudet mot dubbla prövningar, även finnas hinder mot att besluta om sanktionsavgift. Dessa hinder, och vilka eventuella skyldigheter för åklagare att underrätta de aktörer som kan ta ut en sanktionsavgift om vissa åtgärder, analyserar vi i

avsnitt 8.10 och 8.11. Avsnitt 8.12 rör i vilken ordning ett ärende om sanktionsavgift ska handläggas, men även frågor om verkställighet och hanteringen av en beslutad sanktionsavgift. Hur ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas redogör vi för i avsnitt 8.13, och i avsnitt 8.14 berör vi särskilda rättssäkerhetsfrågor om rätt till kostnadsfritt biträde och rätt till muntlig förhandling. Eventuella behov av att reglera sekretess och behandling av personuppgifter i ärenden och beslut om sanktionsavgift redogör vi för i avsnitt 8.15 och 8.16. Slutligen innehåller avsnitt 8.17 en mer samlad redogörelse för de konsekvenser våra förslag i detta kapitel kan antas medföra för de brottsutredande myndigheterna.

I kapitel 9 föreslår vi att ansvaret för att utreda misstänkta brott enligt bidragsbrottslagen ska hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Vi utgår från detta förslag vid de överväganden som vi gör i det nu aktuella kapitlet. Det innebär bland annat att vi utgår från att en anmälan om ett misstänkt bidragsbrott hanteras av åklagare på den myndigheten, vilket får betydelse för de frågor om förbud mot dubbla prövningar som vi redogör för i avsnitt 8.10 och 8.11.

## **8.2 En sanktionsavgift på välfärdssystemens område**

### **8.2.1 Inledning**

Utgångspunkten för kapitel 8 är att vi, enligt våra direktiv, ska utarbeta de författningsförslag som är nödvändiga för att inrätta ett administrativt sanktionssystem för vissa bidragsbrott. Naturligtvis bör det bakomliggande behovet av ett sådant system övervägas. De för- och nackdelar som en sanktionsavgift kan antas medföra, bland annat för enskilda som en sådan avgift kan komma att tas ut av, bör också analyseras närmare. I detta avsnitt behandlar vi dessa frågor. I avsnitt 8.2.10 finns en sammanfattande översikt av de överväganden som vi gör i detta avsnitt.

## 8.2.2 Ett system med sanktionsavgifter bör införas

**Bedömning:** Det bör införas ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. En sanktionsavgift ska i vissa fall kunna ersätta en straffrättslig sanktion.

### Skälen för bedömningen

#### *Utgångspunkter*

Det finns enligt vår mening ett tydligt behov av att se till att enskilda som ansöker om en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd lämnar korrekta uppgifter från början. Felaktiga uppgifter i ansökan eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bedöms orsaka drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningar som görs från välfärdssystemen.<sup>3</sup> Om enskilda i större utsträckning kan förmås att lämna korrekta uppgifter från början kan felaktiga utbetalningar undvikas. Därigenom kan den administrativa bördan på de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om en förmån eller ett stöd minska, genom att färre kontrollärenden och utredningar behöver vidtas. Det kan ur ett bredare perspektiv även erinras om att staten har ett ansvar för att hushållningen med statens medel är god. I det ansvaret ligger bland annat att välfärdssystemen ska vara kostnadseffektiva och att de förmåner och stöd som betalas ut tillfaller dem som också är berättigade till det. Detta är viktigt för att kunna upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhällets legitimitet. En god hushållning med statens medel kräver alltså att åtgärder vidtas för att så långt som möjligt undvika felaktiga utbetalningar. Regeringen har också, utifrån de slutsatser som drogs i SOU 2019:59 föreslagit ett övergripande mål om att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska.<sup>4</sup> Riksdagen har, på regeringens förslag, beslutat om ett mål om att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, att andelen felaktiga utbetalningar ska minska och att fel ska motverkas.

---

<sup>3</sup> SOU 2019:59, s. 20.

<sup>4</sup> *Budgetproposition för 2021*, prop. 2020/21:1, avsnitt 2.3.3.



*Den nuvarande ordningen är inte effektiv eller ändamålsenlig*

Frågan är hur de målsättningar som vi nämnt ovan kan främjas på bästa sätt. I tidigare utredningar har det anförts att det är tydligt att bidragsbrott inte kan kontrolleras eller ”utredas bort” i efterhand.<sup>5</sup> Av vår kartläggning, som vi har redogjort för i kapitel 7, framgår att även om situationen i dag ser bättre ut när det gäller hanteringen av misstänkta bidragsbrott är det fortfarande en stor skillnad mellan antalet bidragsbrott som anmäls varje år och antalet lagföringsbeslut som fattas av åklagare eller domstol under samma år. Vi kan dessutom konstatera att det endast är en mycket liten andel av de felaktiga utbetalningar som upptäcks som leder till en anmälan. Som exempel kan tas att Försäkringskassan år 2020 identifierade cirka 119 000 felaktiga utbetalningar som berodde på den enskilde, men att endast 5 700 ärenden anmäldes till Polismyndigheten.<sup>6</sup>

Den bild som framträder är att en relativt stor andel felaktiga utbetalningar, som beror på den enskilde, inte leder till en reaktion från samhället, förutom i form av ett eventuellt återkrav. En sådan ordning kan inte anses ha den handlingskorrigerande effekt som i förlängningen skulle kunna verka som incitament för den enskilde att lämna korrekta uppgifter. Effekten av att många överträdelser inte möts av någon sanktion skulle tvärtom kunna vara att personer som ertappas försöker igen, eftersom de vet att de i praktiken inte riskerar annat än att den felaktigt utbetalda förmånen eller stödet behöver betalas tillbaka. Straffrättsanvändningsutredningen ansåg att det förhållandet att endast ett fåtal av de många överträdelser som begås på området beivras medför att det nuvarande systemet att hantera dem inom straffrätten måste ifrågasättas.<sup>7</sup> Vi delar denna bedömning.

Redan dessa omständigheter visar enligt vår bedömning tydligt på ett behov av en sanktionsavgift som komplement till de straffrättsliga sanktioner som anges i bidragsbrottslagen. Människors attityder har också betydelse för benägenheten att försöka skaffa sig förmåner eller stöd utan att ha rätt till dem. En undersökning som publicerades år 2008 av Delegationen mot felaktiga utbetalningar visade att det ansågs vara fritt fram att prata om att stanna hemma ett par dagar från jobbet när man är trött eller jobba svart och samtidigt uppbära

<sup>5</sup> SOU 2019:59, s. 246.

<sup>6</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2020, s. 121 f. Det kan dock noteras att ett anmält ärende kan omfatta flera felaktiga utbetalningar.

<sup>7</sup> Vad bör straffas?, SOU 2013:38, s. 580.

arbetslöshetsersättning. Detta upplevdes inte som bidragsfusk, ”fast ändå fel”.<sup>8</sup> Enligt vår mening finns en risk för att sådana attityder sprids och befästs om överträdelser mycket sällan leder till någon annan reaktion än ett eventuellt återkrav. Det är enligt vår mening viktigt att acceptansen för bidragsfusk minskar; fusk måste uppfattas som klandervärt. Det ska dock noteras att av en liknande undersökning som publicerades år 2019 framgick att avståndstagandet till fusk verkar ha ökat något, jämfört med tidigare undersökningar, även om det fanns en mer tillåtande attityd bland exempelvis unga och personer som står utanför arbetsmarknaden.<sup>9</sup> Vidare framgår av en undersökning som Ekonomistyrningsverket presenterade i april 2022 att många tror att fusk är utbrett och att en bidragande orsak till detta är att risken att bli upptäckt är låg.<sup>10</sup> Ett sanktionsavgiftssystem som leder till att fler regelöverträdelser beivras kan antas främja en förändring av dessa attityder.

Utöver dessa omständigheter kan den nuvarande ordningen inte anses effektiv utifrån rättskedjans perspektiv, som ofta tvingas lägga stora resurser på att hantera bidragsbrott som rör mindre belopp och som inte leder till någon åtgärd. Tiden mellan att en misstanke om bidragsbrott uppstår och beslut om åtal är i många fall också lång, vilket minskar den allmänpreventiva effekten.<sup>11</sup> Inte minst får det anses problematiskt – vilket har noterats i tidigare utredningar – att en del ärenden om ringa och vårdslösa bidragsbrott hinner bli preskriberade innan förundersökningen är klar.<sup>12</sup> Sammantaget anser vi att erfarenheterna tydligt visar att de straffrättsliga sanktioner i bidragsbrottslagen som i dag står till buds för att möta ett klandervärt beteende inte får ett tillräckligt genomslag. De är inte heller effektiva när det gäller att verka handlingsdirigerande, så att felaktiga utbetalningar kan motverkas.

Det som behövs är en snabb och effektiv reaktion från samhället, i fler fall än i dag. Vi anser att en sanktionsavgift är en effektiv och ändamålsenlig åtgärd för att uppnå detta och möta de utmaningar som vi redogjort för ovan. Sanktionsavgiften bör tillgripas som i stället för

---

<sup>8</sup> *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2008:74, s. 59 f.

<sup>9</sup> SOU 2019:59, s. 16 f.

<sup>10</sup> Ekonomistyrningsverket, 2022, *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys*, ESV 2022:33, s. 5.

<sup>11</sup> SOU 2019:59, s. 246 och Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20, s. 69.

<sup>12</sup> SOU 2011:3, s. 90.

straff för vissa mindre allvarliga beteenden. På detta sätt genomförs en sanktionsväxling, vilket främjar en snabbare reaktion. En avgift ska också kunna tas ut i fall där den enskilde – utan uppsåt eller av oaktsamhet – har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden (se avsnitt 8.2.4). Genom ett sådant ”strikt” ansvar kommer fler överträdelser än i dag att kunna leda till en reaktion. De närmare förutsättningarna för när en sanktionsavgift ska kunna tas ut i det enskilda fallet redogör vi för i avsnitt 8.6.

### *Förhållanden som kan tala mot ett system med sanktionsavgifter*

En nackdel som lyftes i remissyttrande över SOU 2011:3 är att ett system med sanktionsavgifter innebär en ökad administrativ börda för de organisationer som kan behöva besluta om en sådan avgift. De kommer att åläggas en ny uppgift som kan kräva uppbyggnad av system och tillförande av resurser och kompetens. De allmänna förvaltningsdomstolarna kan också, i vart fall inledningsvis, antas få fler ärenden att hantera. Innan det finns vägledande avgöranden kan det till exempel råda osäkerhet om när en avgift ska tas ut och med vilket belopp. Vägledning kring nedsättning av en sanktionsavgift kan också behövas. Med hänsyn till att flertalet av de förmåner och stöd som en avgift kan basera sig på riktar sig till enskilda som har en utsatt ekonomisk eller social situation, kan det även antas att beslut om sanktionsavgift kommer att överklagas i en inte obetydlig omfattning. Generellt sett kan det enligt vår bedömning antas att benägenheten att överklaga ett beslut om sanktionsavgift, som är ett beslut av straffkaraktär (se avsnitt 8.2.3), är hög, i vart fall initialt. Samma bedömning gjordes i förarbetena till bestämmelserna om sanktionsavgift i fiskelagen (1993:787).<sup>13</sup> Det finns alltså en risk för att den besparing som ett system där överträdelser i högre grad än i dag kan antas leda till ett beslut om sanktionsavgift i stället för en anmälan om misstänkt brott kan få för de brottsutredande myndigheterna och de allmänna domstolarna, blir utan någon reell verkan.

Det behöver alltså inte bli en ekonomisk besparing för staten att införa ett system med sanktionsavgifter. En sådan effekt är dock inte unik för det system som vi föreslår bör införas på välfärdssystemens område. Krigsmaterielexportöversynskommittén anförde, angående

---

<sup>13</sup> *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område*, prop. 2007/08:107, s. 49.

sanktionsavgifter på exportkontrollområdet, att oaktat hur stor den tillkommande arbetsbördan blir för förvaltningsdomstolarna torde den merkostnad som den medför vara större än den besparing som staten gör på att överträdelserna inte längre hanteras av polis, åklagare och allmänna domstolar.<sup>14</sup> En ökad administrativ börda kan samtidigt, över tid, antas uppvägas av att en sanktionsavgift har en preventiv effekt som främjar att den enskilde, i större utsträckning, lämnar korrekta uppgifter.

En sanktionsavgift på välfärdssystemens område kan komma att tas ut av individer som befinner sig i en utsatt situation, vilket har påtalats i tidigare remissyttranden över de förslag som lämnades i SOU 2011:3. Det skulle även kunna hävdas att en sanktionsavgift är olämplig utifrån att den anses strida mot ett av välfärdssystemens grundläggande syften: ett av dem är att förbättra för de sämst ställda. Det sker genom olika riktade förmåner som till exempel ekonomiskt bistånd. När det gäller att en sanktionsavgift kan slå hårt mot redan utsatta individer anser vi att sådana effekter beaktas på ett lämpligt sätt genom den möjlighet till nedsättning i det enskilda fallet, för att undvika oskäliga utfall, som vi föreslår i avsnitt 8.9. Det bör till exempel finnas möjlighet att beakta personliga förhållanden som hög ålder eller att den enskilde har en funktionsvariation som innebär att han eller hon har svårt att tillgodogöra sig myndighetsinformation. Att det, som påpekades av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen<sup>15</sup>, finns en risk för att personer som redan är oroliga för att lämna fel uppgifter och få återkrav väljer att inte söka en förmån alls, bör också kunna motverkas genom en möjlighet till nedsättning i det enskilda fallet. En överträdelse kan också redan i dag leda till ekonomiska konsekvenser i form av dagsböter, om den enskilde har gjort sig skyldig till ett brott.

En strävan efter en effektivare, enklare och snabbare reaktion kan aktualisera olika rättssäkerhetsfrågor. Det uppställs normalt sett inte samma krav på rättssäkerhet i fråga om regler vars efterlevnad garanteras genom ett hot om avgift, som beträffande straffrätten. Detta hänger samman med att ett straff främst är avsett att användas som en reaktion på överträdelser som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga. Dessa aspekter måste givetvis beaktas vid utformningen av det system med sanktionsavgifter som vi föreslår, så

---

<sup>14</sup> *Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet*, SOU 2014:83, s. 178.

<sup>15</sup> SOU 2019:59, s. 248.

att behovet av effektivitet och rättssäkerhet balanseras på ett lämpligt sätt. Inte minst måste de krav på rättssäkerhet som följer av Europakonventionen<sup>16</sup> upprätthållas (se avsnitt 8.2.3). Behovet av ett rättssäkert förfarande utgör emellertid inte ett hinder mot den typ av sanktionssystem som vi föreslår. Det resultat man eftersträvar med att använda sanktionsavgifter i stället för straff skulle knappast kunna uppnås om exakt samma rättssäkerhetskrav skulle ställas. I förhållande till vad som gäller på straffrättens område kan det alltså vara nödvändigt att acceptera vissa eftergifter vad gäller krav på rättssäkerhet.<sup>17</sup> De bestämmelser som vi föreslår angående hur ett ärende om sanktionsavgift ska handläggas, rätten att överklaga ett beslut samt bestämmelser som hindrar dubbla prövningar, möjliggör att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas.

Som vi återkommer till i avsnitt 8.5 föreslår vi att ett beslut om sanktionsavgift ska fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som avgiften hänför sig till. Tillämpningen kan därför komma att skilja sig åt. Det är angeläget att tillämpningen i så stor utsträckning som möjligt är likvärdig och förutsebar för de som kan bli föremål för en avgift. Vid utformningen av det system som vi föreslår har vi också strävat efter att främja dessa aspekter. Bland annat föreslår vi att en avgift ska kunna tas ut utifrån ett strikt ansvar (se avsnitt 8.2.4), att ett beslut *ska* fattas när förutsättningarna för det är uppfyllda och att nedsättning i vissa fall *ska* medges. Skillnader i tillämpningen är dock inte möjliga att helt undvika, då hänsyn alltid måste tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Genom att ett beslut om sanktionsavgift kan överklagas (se avsnitt 8.13) kan vägledning om olika principiella tillämpningsfrågor också förväntas, vilket kan bidra till en mer enhetlig tillämpning. Mot denna bakgrund anser vi att de skillnader i tillämpning som kan uppstå inte utgör ett tungt vägande skäl mot att införa ett system med sanktionsavgifter.

Det skulle kunna hävdas att det nuvarande systemet blir mindre förutsebart när straff enligt bidragsbrottslagen kompletteras av en möjlighet att ta ut sanktionsavgift. Detta eftersom det skulle kunna vara svårare för den enskilde att förutse vilken sanktion som kan bli aktuell. Situationen skulle dessutom kunna uppstå att en anmälan

---

<sup>16</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>17</sup> SOU 2013:38, s. 535.

om misstänkt bidragsbrott upprättas men att en sanktionsavgift sedan ändå tas ut, till exempel på grund av att anmälan inte leder till att en förundersökning inleds (se avsnitt 8.10.8). Även om detta i ett visst fall skulle kunna uppfattas som betungande för den enskilde, anser vi att det inte utgör hinder mot att införa en sanktionsavgift, med hänsyn till det inte råder någon oklarhet om vilka sanktioner som kan utgå. Oklarheten består endast i *vilken* av sanktionerna som de facto utgår.

Om mindre allvarliga överträdelser i stor utsträckning beivras med en sanktionsavgift, medan organiserade eller grova brottslingar går fria på grund av att det kan vara svårt att få till stånd en fällande dom för bidragsbrott, kan systemet snabbt förlora i legitimitet.<sup>18</sup> Det kan alltså upplevas som att vissa inte får något straff alls. En sådan effekt kan emellertid tänkas bli aktuell främst om systemet utformas så att en anmälan, oavsett resultatet av den, utgör en slutlig spärr mot att ta ut en sanktionsavgift för samma gärning. En sådan ordning föreslogs i SOU 2011:3.<sup>19</sup> Vi föreslår i stället att en avgift kan tas ut i vissa situationer, på liknande sätt som är möjligt för skattetillägg (avsnitt 8.10.8). Antalet fall då en sanktion inte alls blir aktuell borde därmed kunna minimeras. En närliggande risk är emellertid att ett sanktionssystem, som möjliggör att en avgift tas ut med grund i ett strikt ansvar, kan leda till att myndigheter ”tar det säkra före det osäkra” och beslutar om en sanktionsavgift i stället för att upprätta en anmälan om misstänkt bidragsbrott och riskera att den inte leder till en fällande dom. Vi anser inte att denna risk bör överdrivas i praktiken, och utgör enligt vår mening inte ett skäl mot att införa ett system med sanktionsavgifter.

### *Fördelar med ett sanktionsavgiftssystem*

Sanktionsavgifter motiveras ofta med att de möjliggör en enklare och snabbare reaktion på en överträdelse. Detta gäller särskilt för det fall en sådan avgift ska tas ut oberoende av subjektiva förhållanden, det vill säga med strikt ansvar.<sup>20</sup> Som vi återkommer till i avsnitt 8.2.4 föreslår vi en sådan ordning. Den utredning som en aktör som vill ta

---

<sup>18</sup> SOU 2019:59, s. 248.

<sup>19</sup> SOU 2011:3, s. 140 f.

<sup>20</sup> Jämför *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, SOU 2006:58, s. 118 och prop. 2007/08:107, s. 17.

ut en sanktionsavgift behöver göra kan då i många fall inskränkas till om en överträdelse objektivt sett har skett, något som torde ge goda möjligheter till en resursbesparing och en snabbare reaktion. Den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om sanktionsavgiften fattar beslutet baserat på sin egen utredning och den sakkunskap som finns om en förmån kan också tas tillvara i större omfattning. Ett strikt ansvar fyller enligt vår mening därmed dels behovet av att fler överträdelser än i dag beivras, dels ett behov av att åstadkomma en snabbare reaktion från samhället. På detta sätt främjas enligt vår uppfattning även det mer övergripande målet att motverka felaktiga utbetalningar, genom att en snabb och kännbar sanktion kan få en handlingsdirigerande och därmed en preventiv effekt. Den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift borde kunna förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter.<sup>21</sup> Genom att fler överträdelser än i dag blir föremål för en kännbar sanktion bör uppfattningen att fusk med förmåner inte är klandervärt, eller att den som fuskar i praktiken inte riskerar något annat än återkrav, också i viss mån kunna påverkas i rätt riktning.

Den förväntade preventiva effekten är visserligen svår att påvisa på förhand, vilket lyftes i flera remissyttranden över de förslag som fördes fram i SOU 2011:3. Det kan samtidigt inte bortses från att en större beivrandegrad kan verka avhållande.<sup>22</sup> Det blir enligt vår mening betydligt mer förutsebart om en sanktion kommer att tas ut, när det är fråga om ett mer frekvent beivrande. I doktrinen har det anförts att ”när denna medvetenhet etableras hos dem som omfattas av avgiftshotet finns förutsättningar för ett effektivt hot och en effektivare åttlydnad, i vart fall om olägenheterna framstår som tillräckliga”.<sup>23</sup> Vi ser inte skäl att ha någon annan uppfattning. Den preventiva effekten har även framhållits i bland annat förarbetena till bestämmelserna om sanktionsavgift i fiskelagen. Regeringen gjorde då bedömningen att en snabb reaktion på överträdelser kan förväntas ge ökad preventiv effekt.<sup>24</sup> Även i förarbetena till brottsdatalagen (2018:1177) anfördes att risken för att drabbas av en sanktionsavgift kan verka avskräckande.<sup>25</sup> Krigsmaterielexportöversynskommittén, som hämtade

<sup>21</sup> Samma uppfattning hade man i SOU 2011:3, s. 90.

<sup>22</sup> SOU 2013:38, s. 580.

<sup>23</sup> Annika Nilsson och Wiweka Warnling Conradson, 2020, *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, s. 100.

<sup>24</sup> Prop. 2007/08:107, s. 17.

<sup>25</sup> *Brottsdatalag*, SOU 2017:29, s. 500.

in information från flera myndigheter med tillsyn över områden där det förekommer sanktionsavgifter, drog utifrån svaren slutsatsen att sanktionsavgifter är mer förutsebara och därmed leder till en bättre preventiv effekt än straffsanktioner.<sup>26</sup> I förarbetena till produktsäkerhetslagen (2004:451) ansåg regeringen att det fanns starka skäl för bedömningen att sanktionsavgifter skulle vara en effektivare sanktion än straff, och menade att höga sanktionsavgifter kan antas ha en betydande handlingsdirigerande verkan.<sup>27</sup> När det gäller skattetillägg gjordes en analys av dess allmänpreventiva effekt och hur regelverket uppfattas i *Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna*, SOU 2017:94. Utredningen fann vid en övergripande bedömning att skattetillägget har haft en god allmänpreventiv effekt.<sup>28</sup> Det kan här även noteras att av Naturvårdsverkets rapport från 2005 om utfallet av miljöstraffsavgifter framgår att det hade skett en klar minskning av antalet beslut om sanktionsavgifter, vilket främst antogs bero på en bättre efterlevnad. Avgifterna ansågs ha en stor preventiv effekt.<sup>29</sup> Vi anser mot denna bakgrund att ett system med sanktionsavgifter kan ha en god preventiv effekt.

En annan fördel är att en sanktionsavgift, till skillnad från straff, kan tas ut av både fysiska och juridiska personer. En växande andel av regelbrotten på välfärdssystemens område begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform.<sup>30</sup> Det kan därför i många fall tyckas lämpligare att bolaget och inte någon i bolaget verksam person åläggs ansvar för de regelöverträdelser som här kan komma i fråga.<sup>31</sup> En sanktionsavgift kan på detta sätt riktas mot det subjekt som faktiskt tjänar på överträdelser. Om sanktionsavgiften riskerar att medföra en betydande kostnad eller en förlust som är lika stor som eller större än den vinst som görs genom att regelverket inte följs, skapar avgiften ett incitament att undvika överträdelser.<sup>32</sup>

Eftersom en sanktionsavgift fyller en likartad funktion som en straffsanktion kan avgiften i viss utsträckning ersätta straff. I avsnitt 8.2.8 föreslår vi att mindre allvarliga överträdelser endast får leda

---

<sup>26</sup> SOU 2014:83, s. 104 f.

<sup>27</sup> *Ny produktsäkerhetslag*, prop. 2003/04:121, s. 156.

<sup>28</sup> SOU 2017:94, s. 13 och 136 f.

<sup>29</sup> Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M 2004/2012/R, *Miljöstraffsavgifter, Förslag till ny bilaga förordningen om miljöstraffsavgifter*, s. 20. Se även SOU 2005:58, s. 118.

<sup>30</sup> *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, s. 444 ff.

<sup>31</sup> SOU 2006:58, s. 118 f.

<sup>32</sup> SOU 2017:29, s. 498.



till en brottsanmälan enligt bidragsbrottslagen om det finns särskilda skäl, om beloppet understiger ett halvt prisbasbelopp. Flertalet av de mindre allvarliga brott som i dag polisanmäls kan alltså komma att ersättas av en sanktionsavgift. En sådan förändring kan antas få till följd att resurser frigörs från polis och åklagare, vilka kan läggas på att utreda allvarligare överträdelse. Detta har efterfrågats bland annat av Ekobrottsmyndigheten i yttrande över SOU 2019:59.

### *Alternativa åtgärder*

Som vi noterat ovan har det i andra sammanhang anförts att bidragsbrotten inte kan kontrolleras eller ”utredas bort” i efterhand. I remissyttrandet över SOU 2011:3 framfördes att åtgärderna bör inriktas på att förebygga och upptäcka felaktigheter tidigt. Brå anförde exempelvis att det är viktigt att kommunikationen med enskilda är tydlig och enkel, att det ska vara ”lätt att göra rätt” och att man i första hand bör ändra systemen i stället för att använda sanktionsavgifter. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har lämnat förslag på en rad åtgärder som syftar till att säkerställa korrekta utbetalningar, både på kort och på lång sikt. Ett förslag är att ett system med sanktionsavgifter utreds på nytt. I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, lämnas förslag på att en ny myndighet ska inrättas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen.<sup>33</sup>

Med utgångspunkten att fler felaktigheter fångas upp genom olika kontrollåtgärder och förebyggande arbete, kan det ifrågasättas om det samtidigt finns ett behov av att indirekt, genom ett system med sanktionsavgifter, verka för att korrekta uppgifter lämnas av den enskilde. Vår bedömning är att det ena inte utesluter det andra, och att samtliga åtgärder som främjar att korrekta uppgifter lämnas i första skedet bör övervägas. Vidare kan vi konstatera att även med en utökad kontroll och ett större informationsutbyte mellan olika aktörer kommer tillgången till ekonomiska förmåner och stöd med nödvändighet att, åtminstone delvis, bygga på uppgifter som endast kan inhämtas genom den enskildes försorg. Det finns även uppgifter som inte kan kontrolleras utan omfattande och kostnadskrävande

---

<sup>33</sup> SOU 2020:35, s. 291 f.

insatser, exempelvis förfalskade underlag. Det är därmed inte möjligt, oavsett hur bra reglering samt system kring kontroll- och uppgiftsinhämtande som myndigheterna har, att på det sättet fullt ut komma åt oriktiga uppgifter och underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. En annan omständighet som bör beaktas är att även om fler oriktigheter upptäcks och felaktiga utbetalningar förhindras kvarstår problemet med att endast mycket få överträdelser anmäls eller leder till en sanktion. I takt med att ökade kontrollmöjligheter införs kan dessa förhållanden tvärtom förvärras. Att fler felaktiga utbetalningar förhindras är naturligtvis i sig positivt, men enligt vår mening påverkar det inte behovet av att överträdelser ska beivras i större utsträckning, och snabbare, än i dag.

### *Särskilt om sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen*

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns redan i dag sanktioner i form av uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning.<sup>34</sup> Dessa kan aktualiseras när någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter som har betydelse för medlemskapet eller rätten till ersättning. Ett klandervärt beteende kan alltså på detta område bli föremål för en reaktion även när det inte leder till en polisanmälan och lagföring enligt bidragsbrottslagen. Frågan uppkommer därför om behovet av en sanktionsavgift gör sig gällande på samma sätt inom arbetslöshetsförsäkringen. Vi anser att det finns ett sådant behov, av följande skäl.

För det första fyller ovan nämnda sanktioner – uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning – och den sanktionsavgift som vi föreslår delvis olika funktioner. De förstnämnda har inte till syfte att bestraffa den sökande utan är i första hand avsedda att skydda övriga försäkringstagare mot skador som kan orsakas av ett illojalt agerande från en försäkrad. Sanktionsavgiften har däremot, i likhet med ett straff, ett mer tydligt avskräckande och preventivt syfte. Vidare kan uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning anses ha en framtidsyttande funktion; av förarbetena till de bestämmelser som reglerar dessa sanktioner framgår bland annat att syftet är att skydda kassans medel och skattemedel mot felaktiga utbetalningar *i framtiden*.<sup>35</sup> Även

<sup>34</sup> Se 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och 46 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. För en utförlig redogörelse kring dessa sanktioner, se SOU 2008:100, s. 113 f.

<sup>35</sup> *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*, prop. 2012/13:12, s. 51.

om en sanktionsavgift också kan ha ett preventivt syfte anses den normalt vara bakåtverkande, genom att den i första hand är en reaktion på en viss konstaterad överträdelse.

Utöver dessa omständigheter kan vi konstatera att effekterna av att någon utesluts eller fränkänns rätt till ersättning kan skifta och kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, komma att sakna praktisk betydelse, exempelvis om den som är föremål för en sådan sanktion får ett nytt arbete.<sup>36</sup> En sanktionsavgift skulle, enligt vår mening, i dessa fall kunna fylla en viktig roll för att hindra att ett klandervärt beteende i praktiken inte medför en, för den enskilde, kännbar och handlingsdirigerande reaktion. Enligt vår uppfattning saknas det hinder mot att ta ut en sanktionsavgift för samma oriktiga uppgift som har medfört uteslutning eller fränkännande av rätt till ersättning (se avsnitt 8.4.2). Slutligen anser vi att behov av att kunna möta även oriktiga uppgifter som inte lämnats med uppsåt eller grov oaktsamhet – och som därmed inte kan leda till en sanktion i form av uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning – gör sig gällande även inom arbetslöshetsförsäkringen. Därigenom kan fler överträdelser än i dag komma att mötas med en reaktion.

### *Sammanfattande bedömning*

Vi anser att övervägande skäl talar för att en sanktionsavgift bör införas på välfärdssystemens område. Vi har särskilt beaktat att det står klart att nuvarande möjlighet till straffrättsliga sanktioner inte är effektiv eller ändamålsenlig, genom att det endast i en liten andel fall leder till en reaktion från samhället. Det finns ett stort behov av en kompletterande sanktion som kan medföra att överträdelser möts av en snabbare reaktion, i fler fall än i dag. Ett system med en sanktionsavgift har i olika sammanhang efterfrågats av flera centrala aktörer, bland annat Försäkringskassan och Ekobrottsmyndigheten. En sanktionsavgift bör – vilket vi återkommer till i avsnitt 8.2.6 – kunna ersätta ett straff för vissa mindre allvarliga bidragsbrott. Genom att färre överträdelser därigenom kan komma att leda till en anmälan om misstänkt brott ges de rättsvårdande myndigheterna möjlighet att koncentrera resurser till allvarliga och svårutredda bidragsbrott, vilket också bör ses som en fördel. Flera av de risker som vi redogjort för

---

<sup>36</sup> Prop. 2012/13:12, s. 51.

ovan, exempelvis att en sanktionsavgift kan slå mot redan utsatta individer, bedömer vi antingen kan elimineras eller begränsas genom en väl övervägd utformning av det system vi föreslår.

Att en sanktionsavgift kan medföra en ökad administrativ börda för olika aktörer som berörs av systemet måste, enligt vår mening, ses i ljuset av den övergripande effekt som eftersträvas, nämligen att långsiktigt motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Dessa system ses som särskilt skyddsvärda och regeringen har uttalat att det finns skäl att se särskilt allvarigt på felaktigheter riktade mot dem. Enligt vår mening bör en sanktionsavgift kunna få en viktig roll i att skydda de offentliga finanserna och bevara förtroendet för och det långsiktiga upprätthållandet av systemen. Att det samtidigt kan medföra en, förhoppningsvis övergående, ökad administrativ och därmed ekonomisk börda för berörda förvaltningsmyndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar bör, mot den bakgrunden, inte ges någon avgörande betydelse.

### 8.2.3 Sanktionsavgiftens karaktär och riktlinjer som bör beaktas vid utformningen av sanktionsavgiftssystemet

**Bedömning:** Sanktionsavgiften är att jämföras med ett straff enligt Europakonventionen och ett ärende om att ta ut en sådan avgift är att se som en anklagelse för brott enligt konventionen. Sanktionsavgiftssystemet bör därför utformas med beaktande av de rättssäkerhetsgarantier som följer av Sveriges internationella åtaganden, men även regeringens riktlinjer för sådana avgifter. Även principen om barnets bästa bör beaktas.

**Skälen för bedömningen:** Den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas är avsedd att i vissa fall ersätta de straffrättsliga sanktioner som en överträdelse kan leda till enligt bidragsbrottslagen. Avgiften fyller därmed en avskräckande funktion. Enligt vår bedömning är det redan av dessa skäl tydligt att den nu aktuella avgiften är att jämföras med ett straff i Europakonventionens mening. Detta synes vara den vedertagna uppfattningen avseende andra sanktionsavgifter som förekommer i svensk rätt. Som exempel kan nämnas skattetillägg<sup>37</sup> och avgifter enligt marknadsmissbruksregelverket och arbetsmiljölagstift-

<sup>37</sup> För skattetillägg, se bland annat NJA 2013 s. 502, HFD 2013 ref. 71.

ningen.<sup>38</sup> Ett ytterligare exempel är miljöskaktionsavgifter.<sup>39</sup> En närstående fråga är om ett ärende om att ta ut en sanktionsavgift utgör en anklagelse för brott enligt artikel 6.1 i konventionen. När det gäller skattetillägg har detta förfarande i praxis ansetts utgöra en anklagelse för brott i konventionens mening. Även när det gäller en särskild avgift enligt den tidigare gällande insiderlagen (1990:1342) har ett sådant förfarande ansetts utgöra en anklagelse för brott.<sup>40</sup> Med hänsyn till att den sanktionsavgift som vi föreslår bär betydande likheter med skattetillägg, anser vi att det saknas skäl att ha någon annan uppfattning. Ett förfarande om att ta ut en sådan avgift som vi föreslår bör alltså betraktas som en anklagelse för brott enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Att en sanktionsavgift är att jämställa med ett straff innebär inte att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga, exempelvis vid handläggningen av ett ärende om sanktionsavgift. Däremot måste de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen vid straffrättsliga förfaranden beaktas. Enligt artikel 6 i konventionen åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bland annat rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. Frågan om rätt till förhandling inom skälig tid aktualiseras bland annat vid frågan om det finns skäl för att sätta ner en avgift (se avsnitt 8.9). Eftersom sanktionsavgiften är att jämställa med straff måste även kravet på att ingen ska kunna lagföras eller straffas två gånger för samma brott beaktas. Förbudet mot dubbla prövningar framgår av det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, och av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Till syvende och sist är det visserligen upp till de beslutsfattande instanserna att beakta förbudet mot dubbla prövningar och att inte på nytt straffa någon för ett brott denne redan har blivit straffad för. Vid införande av ny lagstiftning är det dock rimligt att förbudet beaktas på så sätt att risken för dubbla prövningar undviks. I avsnitt 8.10 behandlar vi särskilt denna fråga och lämnar förslag på hur den bör hanteras.

Utöver vad som följer av dessa internationella åtaganden bör den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas utformas med beaktande

<sup>38</sup> Jfr *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk*, prop. 2016/17:22, s. 101 ff. och *Effektiva sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, prop. 2012/13:143 s. 71 f.

<sup>39</sup> NJA 2013 s. 842, NJA 2004 s. 840 I och II.

<sup>40</sup> Se RÅ 2000 ref. 66 och RÅ 2004 ref. 17.

av de principer som framgår av Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner. I rekommendationen, som inte är rättsligt bindande, anges bland annat att såväl sanktionens innehåll som de omständigheter som krävs för att den ska åläggas någon ska framgå av lag, att handläggningen ska vara snabb, att bevisbördan ska ligga på myndigheten och att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut till domstol. Regeringens riktlinjer avseende sanktionsavgifter ska också beaktas. Även om sanktionsavgifter som sanktionsform har använts under lång tid i svensk rätt var det först i samband med lagstiftningsarbetet om ekonomiska sanktioner i näringsverksamhet som det togs ett samlat grepp om frågan.<sup>41</sup> De riktlinjer som då utarbetades har legat till grund för flertalet lagstiftningsärenden och tillämpas alltså. I en skrivelse den 17 december 2009, *En tydlig rätts-säker och effektiv tillsyn*, (2009/10:79), har regeringen anfört att utformningen av en sanktionsavgift bör uppfylla dessa riktlinjer. Av riktlinjerna kan bland annat utläsas att bestämmelser om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet, att bestämmelser om möjlighet till jämkning så långt som möjligt bör vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd, och att uppgiften att ta ut en avgift i viss utsträckning kan överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

En sanktionsavgift kan både direkt och indirekt drabba ett barn (se avsnitt 8.4.3). Vid utformningen av en sanktionsavgift är det därför naturligt att beakta även principen om barnets bästa, enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter, som gäller som lag i Sverige.<sup>42</sup>

Vi avser att närmare redogöra för de rättssäkerhetsgarantier samt rekommendationer och riktlinjer som vi nämnt ovan i samband med att de, i relevanta delar, aktualiseras i betänkandet, bland annat vid våra överväganden om strikt ansvar för att ta ut en sanktionsavgift, spärrar för att undvika dubbelbestraffning, handläggning av ärenden, överklagande av beslut och nedsättning av sanktionsavgift.

---

<sup>41</sup> *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*, Ds Ju 1981:3 och prop. 1981/82:142, s. 24 f.

<sup>42</sup> Se 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

## 8.2.4 En sanktionsavgift bör inte förutsätta uppsåt eller oaktsamhet

**Förslag:** En sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har handlat med uppsåt eller varit oaktsam.

### Skälen för förslaget

*Ett strikt ansvar bör tillämpas*

Vi har ovan gjort bedömningen att det finns ett behov av att införa ett system med sanktionsavgifter som ett led i att motverka felaktiga utbetalningar. Sanktionsavgiften ska kunna ersätta straff för vissa mindre allvarliga brott (se avsnitt 8.2.6–8.2.8). Det förutsätts då att den enskilde har handlat med uppsåt eller vårdslöst. För att främja målet att fler överträdelse än i dag ska beivras bör dock övervägas om en sanktionsavgift ska kunna tas ut även i andra fall, det vill säga oberoende av subjektiva förhållanden. En avgift som bygger på ett ”strikt” ansvar bidrar, enligt vår uppfattning, på ett ändamålsenligt sätt till ett enkelt och effektivt system, en bedömning som gjorts även i andra lagstiftningsärenden.<sup>43</sup>

Vi vill i detta sammanhang tydliggöra att en sanktionsavgift inte ska tas ut om felaktigheten beror på myndigheten. Ett strikt ansvar ska alltså inte tolkas som att en sanktionsavgift kan tas ut även i de fall felaktigheten inte beror på den enskilde.

Vi kan konstatera att flertalet sanktionsavgifter på andra områden är konstruerade utifrån ett strikt ansvar. Exempelvis anges i 50 b § fiskelagen att en sanktionsavgift enligt den lagen ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. En bestämmelse med liknande innehåll finns i 30 b § livsmedelslagen (2006:804). Även skattetillägg bygger på ett strikt ansvar. Straffrättsanvändningsutredningen uttalade att strikt ansvar, kompletterat av regler om jämkning, bör vara en huvudregel vid utformningen av sanktionsavgiftssystem.<sup>44</sup> Vi anser att det saknas anledning att ha en annan uppfattning avseende det sanktionsavgiftssystem som vi nu föreslår. Med detta sagt gör vi följande särskilda överväganden.

<sup>43</sup> Jämför SOU 2006:58, s. 140 och prop. 2007/08:107, s. 23.

<sup>44</sup> SOU 2013:38, s. 545.

*Rättssäkerhetsfrågor*

I de riktlinjer som regeringen har tagit fram om utformningen av en sanktionsavgift (se avsnitt 8.2.3) anges att för att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det förutsättas att det finns ett starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet (punkt 4 i riktlinjerna). Annorlunda uttryckt är frågan om det finns en presumtion för att orsakerna till de felaktiga utbetalningar som sker på välfärdssystemens område är sådana som den enskilde har en möjlighet att påverka.

I förarbetena till sanktionsavgifter på djurskyddsområdet knöts en sådan presumtion till att en enskild har kunskap om det aktuella regelverket.<sup>45</sup> Utgångspunkten måste vara att det är fullt rimligt att ställa krav på den som begär en förmån att han eller hon sätter sig in i de regler som gäller och kontrollerar att korrekta uppgifter lämnas i exempelvis en ansökan. För förmåner på välfärdssystemens område kan vi konstatera att det är närmast ostridigt att det kan vara fråga om relativt komplexa regelsystem. Exempelvis anförde Pensionsmyndigheten i remissyttrande över SOU 2011:3 att regelverket kring bostadstillägg är komplext och att det dessutom används av enskilda som i många fall är över 80 år och som förlitar sig på att någon anhörig hjälper dem att fylla i ansökan. För förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen lyftes fram att felaktiga uppgifter också ”lämnas av personer som har tillgodogjort sig relevant information och som har uppfattningen att de lämnar korrekta uppgifter”, och att detta beror på komplexiteten i systemet. Centrala studiestödsnämnden anförde i sitt remissyttrande att det finns en mindre grupp enskilda som av bland annat språkliga svårigheter och kulturella skillnader har svårt att tillgodogöra sig myndighetsinformation.

Vi ser inte skäl att ifrågasätta att enskilda kan uppleva regelverken som komplexa i vissa fall. Samtidigt anser vi att dessa farhågor inte ska ges en alltför långtgående betydelse. Med detta menar vi att de svårigheter som kan finnas för särskilda grupper inte ensamt bör leda till slutsatsen att det saknas en presumtion för att de som ansöker om en förmån eller ett stöd inte har möjlighet att påverka risken för en felaktig utbetalning. Det kan även understrykas att kunskap om regelverket inte ska sammanblandas med kunskaper om de uppgifter

---

<sup>45</sup> SOU 2006:58, s. 140.



som ska lämnas av en enskild. Det visar dock på behovet av att de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som kan komma att ta ut en sanktionsavgift arbetar aktivt med att informera om regelsystemen och vilka uppgifter den enskilde ska lämna i ett visst ärende, så att denne kan göra rätt. Möjligheten att göra rätt bör också ses i ljuset av den tekniska utvecklingen som skett under de senaste tio åren, med elektroniska ansökningar. Det bör enligt vår mening därmed vara möjligt att i större utsträckning än tidigare utforma ansökningsprocessen på ett sätt som tydliggör vissa krav och information för den enskilde så att det blir ”lättare att göra rätt”.

Det ligger i sakens natur att det aldrig går att få fram någon exakt kunskap vad gäller orsaken till felaktiga utbetalningar utan det måste grundas på mer eller mindre välgrundade bedömningar.<sup>46</sup> Orsakerna kan bero på allt från oavsiktliga fel till systematiskt och organiserat fusk i stor skala. För att belysa bland annat dessa frågeställningar genomförde Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdsystemen omfattningsstudier av ersättningsystem där risken för felaktiga utbetalningar är väsentliga. Utifrån dessa studier gjordes en orsaksindelning, för att identifiera vad som orsakat felet och om de kunde hänföras till myndigheten eller den sökande. Studierna visade att cirka 77 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att oriktiga uppgifter lämnades i ansökan eller att ändrade förhållanden inte anmäls. Av de felaktiga utbetalningarna bedömdes 63 procent bero på misstänkt avsiktliga fel, som i utredningen definierades som fel som den sökande kan antas ha orsakat i syfte att få för mycket ersättning, eller genom att ha agerat avsevärt oaktsamt.<sup>47</sup>

Det kan inte bortses från att det inte går att få en helt korrekt bild kring orsakerna till felaktiga utbetalningar. Med detta sagt anser vi att resultaten av den studie som vi redogjort för ovan talar starkt för att en betydande del av de felaktiga utbetalningarna beror på ett agerande från den enskilde som kan bedömas som i vart fall oaktsamt. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3, utifrån då tillgängliga undersökningar.<sup>48</sup> Vi anser sammantaget att det finns fog för slutsatsen att det finns en sådan presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet som anges i regeringens riktlinjer.

---

<sup>46</sup> *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, prop. 2007/08:160, s. 39 f.

<sup>47</sup> SOU 2019:59, Rapport 4, s. 52 och 158 f.

<sup>48</sup> SOU 2011:3, s. 85.

Som vi anført i avsnitt 8.2.3 måste en sanktionsavgift även beakta de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen, bland annat den oskuldspresumtion som följer av artikel 6.2. Både Högsta förvaltningsdomstolen och Europadomstolen har, när det gäller skatte-tillägg, funnit att ett strikt ansvar i fråga om sanktionsavgifter inte strider mot oskuldspresumtionen, under förutsättning att det finns bestämmelser om befrielse som ska tillämpas nyanserat och inte alltför restriktivt.<sup>49</sup> Vi anser att dessa uttalanden har giltighet även för den sanktionsavgift som vi föreslår. I avsnitt 8.9 föreslår vi att det ska införas bestämmelser i den nya lagen som ger möjlighet till ned-sättning i det enskilda fallet. Redan av det skälet anser vi att det saknas anledning att anta att det system vi föreslår skulle hamna i konflikt med artikel 6.2 i Europakonventionen. Samma bedömning har gjorts för andra sanktionsavgifter, exempelvis de som nämnts ovan i fiskelagen och livsmedelslagen.<sup>50</sup> Det kan även vägas in det övergripande syftet med sanktionsavgiften – att motverka felaktiga utbetalningar – och den betydelse som detta kan ha för välfärdssystemen, vars funktion och legitimitet är av central betydelse för det svenska samhället och statens finanser. Att sådana värden kan ha betydelse har framhållits i avgöranden av Europadomstolen<sup>51</sup> och i förarbetena till bestämmelsen om strikt ansvar i 50 b § fiskelagen<sup>52</sup>. I det senare hänvisades till vikten av att skydda fiskbestånden och därmed miljön och samhällsvärden.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns ett starkt stöd för en presumtion om att överträdelse inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet, och att ett strikt ansvar för att påföra en sanktionsavgift är förenligt med Europakonventionens oskuldspresumtion.

### *Sammanfattande bedömning*

Vi anser mot bakgrund av det ovanstående att det saknas hinder mot att den sanktionsavgift som vi föreslår på välfärdssystemens område kan utformas så att grundförutsättningarna för att ta ut en avgift inte

<sup>49</sup> Jämför RÅ 2000 ref. 66 I och Europadomstolens avgörande, *Janosevic v. Sverige*, nr 34619/97, den 23 juli 2002.

<sup>50</sup> SOU 2006:58, s. 140 och prop. 2007/08:107, s. 23.

<sup>51</sup> *Janusevic mot Sverige och Västberga Taxi och Vulic mot Sverige*.

<sup>52</sup> Prop. 2007/08:107, s. 23.

behöver innefatta något subjektivt rekvisit, det vill säga utifrån ett strikt ansvar. Ett sådant system fyller en viktig funktion för att fler överträdelser än i dag ska beivras. Det ska samtidigt vara möjligt för den enskilde att motbevisa presumtionen för avgiftsskyldighet och få sina subjektiva förutsättningar beaktade, genom en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om det finns förutsättningar för att sätta ner avgiften i det enskilda fallet (se avsnitt 8.9).

Ett strikt ansvar innebär ett ökat sanktionstryck. Detta är också ett syfte med det system som vi föreslår. Med ett strikt ansvar finns en risk att enskilda uppfattar det som att de straffas även när de har försökt att göra rätt. Det kan särskilt vara fallet för grupper som på grund av ålder eller en funktionsvariation har en sämre förmåga att tillgodogöra sig de i vissa fall komplexa regelverk som gäller för de förmåner och stöd som omfattas. Detta utgör inte ett hinder i sig mot att tillämpa ett strikt ansvar. Som vi anför ovan understryker det däremot vikten av god information kring regelsystemen så att den enskilde kan göra rätt. En bidragande faktor i hur systemet kan komma att upplevas av enskilda är, som vi ser det, hur den möjlighet till nedsättning som vi föreslår kommer att tillämpas. Vi anser att de fall som rätteligen kan uppfattas som "orättvisa" på ett lämpligt sätt kan fångas upp genom dessa bestämmelser. Exempelvis föreslår vi i avsnitt 8.9.3 att ett skäl till nedsättning kan vara just personliga förhållanden som hög ålder. Vi vill dock understryka att avsikten inte är att möjligheten till nedsättning ska tillämpas på ett sätt som i praktiken generellt förtar ett av syftena med systemet, det vill säga att fler överträdelser ska beivras.

### 8.2.5 Utgångspunkter för en sanktionsväxling

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?*, SOU 2013:38, redogörs mer detaljerat för när ett visst beteende bör kriminaliseras och vilka repressiva sanktioner som är lämpliga att använda vid olika överträdelser. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.2.6. Det finns dock anledning att inledningsvis kort belysa några övergripande frågeställningar kring sanktionsväxling, vilka kan tjäna som avstamp för de närmare överväganden som vi gör i följande delar i detta avsnitt.

*Straff bör användas med försiktighet*

Med sanktionsväxling avses att ett straff ersätts med en administrativ sanktion.<sup>53</sup> Användningen av en sanktionsväxling kan kopplas till att lagstiftaren får anses ha en uttalad målsättning att eftersträva en mer återhållsam användning av straffrätten på olika områden, bland annat inom specialstraffrätten.<sup>54</sup> Kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av olika normer bör generellt sett användas med försiktighet. Ett skäl är att en alltför omfattande kriminalisering och användning av straffrättsliga sanktioner kan riskera att undergräva straffsystemets avhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Som vi anförde i avsnitt 8.2.2 visar vår kartläggning på just den typen av brister när det gäller att beivra bidragsbrott.

*Beteenden som bör kunna bli föremål för en sanktionsväxling*

Straffrättsanvändningsutredningen anförde i sitt betänkande att i många fall är administrativa sanktioner ett bättre alternativ än straff för att påverka människors beteenden i önskad riktning. Det är emellertid inte alla typer av överträdelser som bör bli föremål för en sanktionsväxling. De beteenden som i första hand kan komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är de som kan betecknas som ringa brott eller brott av normalgraden och där straffsanktionen är begränsad till enbart böter eller penningböter. Det finns inom det specialstraffrättsliga området ett antal sådana straffbestämmelser. Ett exempel är skatteförseelse enligt 3 § skattebrottslagen (1971:69). Beteenden som i allmänhet inte präglas av någon sådan påtaglig grad av medvetenhet eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som särskilt klandervärd, talar dessutom mot att använda en straffrättslig sanktion.<sup>55</sup> Det är dock inte uteslutet att även brott med fängelse i straffskalan kan ersättas av en sanktionsavgift. I avsnitt 8.2.6 redogör vi för våra överväganden kring vilka straffrättsliga sanktioner enligt bidragsbrottslagen som skulle kunna bli föremål för en sanktionsväxling, genom att de i normalfallet ersätts av en sanktionsavgift.

<sup>53</sup> SOU 2013:38, s. 533.

<sup>54</sup> Riksdag och regering har i olika sammanhang framhållit behovet av att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället används med försiktighet. Se bland annat *Ett effektivare brottmålsförfarande*, prop. 1994/95:23.

<sup>55</sup> SOU 2013:38, s. 534 f., 548 och 662.

### *Ren respektive skenbar avkriminalisering*

En minskad användning av straff, genom att i stället huvudsakligen använda administrativa sanktioner, kan uppnås på i allt väsentligt två sätt.

Ett sätt är att *avkriminalisera* de beteenden som är straffbelagda, vilket innebär att straffsanktioneringen av ett beteende tas bort, utan att det samtidigt ersätts med någon annan repressiv sanktion (ren avkriminalisering). Ett alternativ som har förutsättningar att skapa ett trovärdigare och effektivare straffsystem, kan vara att använda depenalisering. Med detta menas att straffsanktionen byts ut mot en annan sanktion av repressiv karaktär, ofta i form av en sanktionsavgift. Den aktuella straffbestämmelsen kvarstår alltså och det är bara sanktionsformen som ändras. Eftersom det handlar om att växla sanktionsform och inte om att lämna ett visst beteende helt fritt från sanktion, brukar det i dessa fall talas om *skenbar avkriminalisering*. En viktig fråga i dessa fall är om den alternativa sanktionen kan uppnå lika bra verkan mot det oönskade beteendet som straff.<sup>56</sup> Som vi återkommer till i avsnitt 8.2.7 förordar vi en sanktionsväxling i form av en skenbar avkriminalisering på välfärdssystemens område. En sådan ordning motverkar risken för att ett visst beteende ”faller mellan stolarna”.

## **8.2.6 Straffrättsliga sanktioner i bidragsbrottslagen som bör kunna ersättas av en sanktionsavgift**

**Bedömning:** Vid bidragsbrott av normalgraden, ringa brott och vårdslöst brott bör den straffrättsliga sanktionen kunna ersättas av en sanktionsavgift.

### **Skälen för bedömningen**

#### *Utgångspunkter*

Som vi redogjort för kort i avsnitt 8.2.5 är det inte alla klandervärda beteenden som bör vara föremål för en sanktionsväxling. I detta avsnitt behandlar vi närmare vilka brott enligt bidragsbrottslagen som

<sup>56</sup> SOU 2013:38, s. 504.

vi anser skulle kunna bli föremål för en sanktionsväxling och där en sanktionsavgift i normalfallet skulle kunna ersätta en straffrättslig påföljd. Vi vill här understryka att sanktionsväxlingen inte ska uppfattas ha till syfte att begränsa arbetsbördan för de brottsutredande myndigheterna, utan tanken är att få till stånd en ordning där överträdelser kan beivras på ett snabbt och effektivt sätt, i större utsträckning än vad som görs i dag. Vilken effekt detta kan få för brottsutredande myndigheters möjlighet att koncentrera resurser på överträdelser av mer allvarlig art bör dock, enligt vår mening, givetvis beaktas. Det är också en aspekt som har framhållits av flera myndigheter som vi har haft kontakt med under vårt arbete.

### *Tidigare uttalanden*

De beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med en sanktionsavgift är sådana överträdelser som betecknas som ringa eller av normalgrad och där straffsanktionen är begränsad till enbart böter eller penningböter.<sup>57</sup> För brott enligt bidragsbrottslagen kan vi notera att i betänkandet SOU 2019:59 anfördes att en ordning där böter respektive villkorlig dom ersätts med en administrativ sanktion knappast kan få några negativa konsekvenser från en kriminalpolitisk synvinkel.<sup>58</sup> I sina överväganden kring tillämpningen av en sanktionsavgift på socialförsäkringsområdet ansåg Straffrättsanvändningsutredningen att ringa brott och vårdslösa brott skulle kunna ersättas av en sanktionsavgift. Man anförde utöver detta att det möjligen också fanns anledning att överväga avkriminalisering av bidragsbrott av normalgraden.<sup>59</sup> Att ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott i normalfallet bör kunna ersättas av en sanktionsavgift förordades också i SOU 2011:3. I betänkandet anförde utredningen bland annat att ringa bidragsbrott normalt avser mycket låga belopp, att lagföringsgraden var låg och att en sanktionsavgift, för dessa brott borde ha en avskräckande effekt, på samma sätt som böter. För vårdslösa brott konstaterades att lagföringen även för dessa var låg och att de i praktiken inte ansågs mer straffvärda än att de i de flesta fall moti-

---

<sup>57</sup> SOU 2013:38, s. 534.

<sup>58</sup> SOU 2019:59, s. 246.

<sup>59</sup> SOU 2013:38, s. 581.

verade böter som påföljd, trots att de beloppsmässigt kunde avse betydande belopp.<sup>60</sup>

### *Ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott*

Vi anser att det inte har kommit fram något som nu talar mot att ha en annan uppfattning när det gäller ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott än vad som framförts av de utredningar som vi redogjort för ovan. Av tillgänglig statistik från Brå kan vi utläsa att påföljden för dessa bidragsbrott normalt bestäms till böter, eller i undantagsfall till villkorlig dom.<sup>61</sup> De beteenden som aktualiseras i dessa fall kan därmed i normala fall inte anses som så klandervärda i sig att en sanktionsavgift inte kan ersätta en straffrättslig sanktion. Beloppet har normalt en avgörande betydelse. För ringa bidragsbrott är Åklagarmyndighetens rekommendation att ett bidragsbrott, i normalfallet, kan anses som ringa om beloppet inte överskrider 2 000 kronor. Är det fråga om ett systematiskt beteende kan det emellertid finnas anledning att bedöma de enskilda brotten som brott av normalgraden.<sup>62</sup>

Vårdslösa bidragsbrott kan visserligen avse betydande belopp. Ett sådant brott kan enligt 4 § bidragsbrottslagen medföra böter eller fängelse i högst ett år; ringa bidragsbrott kan som jämförelse som mest medföra fängelse i sex månader. Ett vårdslöst bidragsbrott föranleder emellertid endast i undantagsfall annan påföljd än böter, vilket noterades även i SOU 2011:3.<sup>63</sup> I enlighet med 4 § andra stycket bidragsbrottslagen, ska ringa brott inte heller leda till ansvar alls om gärningen är mindre allvarlig. I bestämmelsen anges särskilt att beloppets storlek ska beaktas och av förarbetena till bestämmelsen uttalas bland annat att sådana grovt vårdslösa gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre som regel inte bör leda till straffansvar.<sup>64</sup> Av ovan nämnda rekommendationer från Åklagarmyndigheten bör ett vårdslöst bidragsbrott i normalfallet anses vara mindre allvarligt och inte leda till straffrättsligt ansvar om beloppet understiger 6 000 kronor. I praktiken synes vårdslösa bidragsbrott i normalfallet alltså inte anses vara mer straffvärda än ett ringa bidrags-

<sup>60</sup> SOU 2011:3, s. 94 f.

<sup>61</sup> Se även Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusivt assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 26.

<sup>62</sup> Åklagarmyndigheten, 2021:8, s. 14.

<sup>63</sup> SOU 2011:3, s. 95.

<sup>64</sup> *Bidragsbrottslag*, prop. 2006/07:80, s. 97.

brott. Med hänsyn till dessa omständigheter anser vi att även vårdslösa bidragsbrott är av sådan art att de i normalfallet bör leda till att en sanktionsavgift tas ut i stället för en straffrättslig sanktion.

### *Bidragsbrott av normalgraden*

Vi kan konstatera att man i SOU 2011:3 inte var beredd att föreslå att bidragsbrott av normalgraden skulle leda till en sanktionsavgift. Som skäl anfördes i huvudsak att det skulle innebära att bidragsbrott som i dag leder till villkorlig dom, skyddstillsyn och i vissa fall fängelse endast skulle medföra en rent ekonomisk sanktion. Enligt utredningens mening skulle en sådan förändring kunna uppfattas som att samhällets reaktion blev betydligt mildare än enligt gällande ordning. Vi kan här notera att utredningen även anförde att dess direktiv var utformade så att uppdraget tog sikte på mindre allvarliga lagöverträdelser.<sup>65</sup> Någon närmare analys av frågan gjordes därför inte.

När det gäller att påföljden kan antas komma att växla till en rent administrativ och ekonomisk sanktion ger även nyare statistik kring lagföring för bidragsbrott visserligen stöd för en sådan slutsats. Av den statistik som vi redogjort för i avsnitt 5.6 framgår bland annat att för brott av normalgraden är villkorlig dom den helt dominerande påföljden. Skyddstillsyn har endast kommit i fråga som påföljd i en mycket liten andel fall och i de fall fängelse har valts har vi inte funnit stöd för någon annan slutsats än att det i stort sett uteslutande har varit fråga om grova bidragsbrott. Med hänsyn till vad som, genom vår kartläggning och tidigare utredningar på området<sup>66</sup>, har kommit fram om att felaktiga utbetalningar sällan leder till någon reaktion, utöver ett eventuellt återkrav, anser vi att det kan ifrågasättas om det finns fog för slutsatsen att en sanktionsväxling som även omfattar bidragsbrott av normalgraden skulle uppfattas som att samhällets reaktion är mildare än i dag. En ordning som i praktiken medför en betydligt frekventare reaktion, i form av en kraftig sanktionsavgift, skulle enligt vår uppfattning snarare kunna få motsatt effekt.

En omständighet som vi anser bör beaktas i denna del är att huruvida en viss överträdelse bedöms som ringa bidragsbrott eller bidragsbrott av normalgraden oftast är helt beroende av storleken på det

<sup>65</sup> SOU 2011:3, s. 97.

<sup>66</sup> Se exempelvis *Bidragsbrott och underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, SOU 2018:14, s. 16.



belopp som överträdelsen avser. Med hänsyn till det av Åklagarmyndigheten rekommenderade riktmärket om 2 000 kronor kommer den absoluta merparten av överträdelser att bedömas som bidragsbrott av normalgraden. Jämfört med det riktvärde om ett prisbasbelopp som tillämpas för att avgränsa skatteförseelser och skattebrott av normalgraden anser vi att det för bidragsbrott aktuella beloppet är lågt satt.

Beroende på utformningen av en viss förmån eller ett visst stöd kan det dessutom i praktiken vara så att en överträdelse i stort sett aldrig kommer att bedömas som ett ringa brott. Detta med hänsyn till att förmåner som betalas ut månadsvis – till exempel studiestöd och ekonomiskt bistånd – typiskt sett omfattar belopp som överstiger 2 000 kronor vid varje enskild utbetalning. Enligt vår mening finns det därför skäl att ställa sig frågan om graden av klandervärdighet ska bedömas som större i dessa fall, jämfört med en överträdelse som avser en förmån som betalas ut med mindre, men mer frekventa, belopp.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser vi att det kan ifrågasättas om det ur en kriminalpolitisk synvinkel är nödvändigt att samhället möter en överträdelse med en straffrättslig sanktion *endast* på grund av att beloppet som det misstänkta brottet avser överstiger det förhållandevis låga riktmärket för när ett bidragsbrott bör bedömas som ringa. Vi har svårt att se att det finns ett principiellt hinder mot att möta ett brott av normalgraden som avser ett belopp om exempelvis 2 100 kronor med en sanktionsavgift i stället för med en straffrättslig sanktion. Enligt vår bedömning bör alltså – i detta sammanhang – beloppet i sig inte vara den ensamt avgörande faktorn för hur klandervärdigt det beteende är som kan utgöra bidragsbrott av normalgraden. Det ska emellertid beaktas att brott av normalgraden, enligt praxis, kan omfatta belopp upp till cirka fem prisbasbelopp (241 500 kronor för år 2022). Även om vi anser att bidragsbrott av normalgraden i princip kan omfattas av en sanktionsväxling kan det – som vi återkommer till i avsnitt 8.2.8 – finnas skäl att se allvarigare på brott av normalgraden (och vårdslösa brott) som avser större belopp.

Frågan kan vidare ställas om det finns fog för antagandet att den preventiva effekten skulle vara sämre om en ekonomisk sanktion i form av sanktionsavgift väljs, jämfört med en straffrättslig påföljd i form av, i första hand, villkorlig dom. Denna fråga kan, som vi ser det, ha särskild relevans när regelöverträdelsen har begåtts av en företrädare för en juridisk person. I de fall brottsligheten sker i företags-

form och där ”vinsten” av en felaktig utbetalning främst kommer den juridiska personen till godo, kan en kraftig ekonomisk sanktion tänkas ha en bättre preventiv effekt än att en företrädare för företaget, eventuellt en så kallad ”målvalt”, riskerar att dömas till villkorlig dom.

I detta sammanhang kan det även finnas skäl att beakta vad som gäller för skattebrott av normalgraden. Enligt 13 § skattebrottslagen får åklagare väcka åtal för sådant brott endast om det är påkallat av särskilda skäl. En förutsättning är dessutom att det undandragna skattebeloppet understiger två prisbasbelopp och att den felaktighet eller passivitet som skulle omfattas av åtalet även kan läggas till grund för beslut om skattetillägg för samma person. I motiven till bestämmelsen anförde regeringen bland annat att den skulle justeras till att inte bara omfatta skatteförseelser (ringa skattebrott) utan även omfatta andra brott i skattebrottslagen av viss, lindrigare grad, närmare avgränsade genom en särskild beloppsgräns.<sup>67</sup> Även om beloppsgränsen i 13 § skattebrottslagen (två prisbasbelopp) inte rakt av kan jämföras med den rekommendation som finns avseende när bidragsbrott kan bedömas som ringa, kan vi konstatera att den förstnämnda vida överstiger de 2 000 kronor som tillämpas för bidragsbrott. När det gäller straffskalan för skattebrott av normalgraden kan vi konstatera att det av 2 § skattebrottslagen följer att den som gjort sig skyldig till sådant brott döms till fängelse i högst två år. Samma straffskala tillämpas för bidragsbrott av normalgraden, enligt 2 § bidragsbrottslagen. Vi har svårt att utläsa att någon avgörande skillnad i allvarighet är avsedd mellan skattebrott respektive bidragsbrott av normalgraden. Detta talar enligt vår uppfattning för bedömningen att även bidragsbrott av normalgraden i princip bör kunna omfattas av en sanktionsväxling, på liknande sätt som gäller för skattetillägg. Som vi återkommer till i avsnitt 8.2.8 kan bidragsbrott av normalgraden som avser större belopp dock behöva skiljas ut.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte kan anses olämpligt eller stötande mot rättskänslan att i många fall ersätta ett bidragsbrott av normalgraden med sanktionsavgift, särskilt då den sanktionsväxling som vi föreslår inte innebär en ren avkriminalisering av dessa brott (se avsnitt 8.2.7). Att ett brott av normalgraden som huvudregel inte längre ska beivras genom en straffrättslig sanktion innebär inte att samhället lämnar felaktigheten eller passiviteten utan sanktion. Vi

<sup>67</sup> Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor, prop. 2014/15:131, s. 114.

delar den bedömning om gjordes av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemens, nämligen att en ordning där villkorlig dom ersätts med en administrativ sanktion knappast kan få några negativa konsekvenser från en kriminalpolitisk synvinkel.<sup>68</sup> När det gäller överträdelser som, utan att de bör bedömas som grovt brott, innehåller ett större mått av klandervärd beteende kan dessa fångas upp genom att vi nedan föreslår att en anmälan om misstänkt bidragsbrott fortfarande ska göras om beloppet överstiger ett halvt prisbasbelopp, men även genom att det i andra fall finns en möjlighet att göra en anmälan om det finns särskilda skäl (se avsnitt 8.2.8). Ett i det enskilda fallet mer klandervärd beteende kan på det sättet fortfarande mötas av en lämplig sanktion från samhället.

Vi anser alltså att bidragsbrott av normalgraden i normalfallet kan omfattas av en sanktionsväxling. Vid kontakter med företrädare för de myndigheter som kommer att beröras av våra förslag har det inte framförts några invändningar som vi anser ger anledning att förändra vår bedömning i dessa delar.

### *Grovt bidragsbrott*

Av 3 § bidragsbrottslagen framgår att för brott som är grovt döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Enligt andra stycket ska, vid bedömningen av om ett brott är grovt, särskilt beaktas om brottet rört ett betydande belopp, om den som begått gärningen har använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt eller i större omfattning. De särskilda kvalifikationsgrunderna är endast exemplifierande men bör enligt förarbetena ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt. När det gäller rekvisitet *betydande belopp* används ett riktmärke om fem prisbasbelopp. Enligt praxis kan det också vara fråga om grovt brott när falsk/osann handling använts och beloppet överstiger cirka ett halvt prisbasbelopp.<sup>69</sup>

Det står enligt vår mening klart att de beteenden som typiskt sett kan bedömas som grovt bidragsbrott är mycket klandervärda. Det är fråga om allvarliga överträdelser, vilket klargörs inte minst av att straffskalan endast omfattar fängelse, som högst i sex år. Av den statistik

---

<sup>68</sup> SOU 2019:59, s. 246.

<sup>69</sup> SOU 2018:14, s. 85.

om lagföring för år 2015–2020 som vi har redogjort för i avsnitt 5.6 kan utläsas att för grova brott är fängelse den påföljd som normalt används. Att använda en sanktionsavgift för att motverka dessa former av särskilt allvarliga beteenden bör enligt vår mening inte komma i fråga. Att även i en begränsad omfattning ersätta en straffrättslig sanktion med en sanktionsavgift i dessa fall framstår enligt vår mening som uteslutet. En sådan ordning skulle inte ligga i linje med grundläggande principer för vilka överträdelse som bör förbehållas straffrättsliga sanktioner. Till detta kommer att en straffsanktion torde ha en mer styrande effekt för den typen av överträdelse.<sup>70</sup>

Mot denna bakgrund anser vi att de bidragsbrott som anges i 3 § bidragsbrottslagen inte bör omfattas av den sanktionsväxling som vi förordar.

### 8.2.7 Gränsdragningen mellan olika sanktioner

**Bedömning:** De brott där den straffrättsliga sanktionen kan ersättas av en sanktionsavgift bör inte avkriminaliseras. En åtalsprövningsregel bör inte heller införas. Gränsdragningen för när en viss överträdelse normalt ska leda till en sanktionsavgift i stället för till en straffrättslig sanktion bör uttryckas genom att anmälningskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen begränsas.

### Skälen för bedömningen

*En ren avkriminalisering av vissa bidragsbrott bör inte göras*

I begreppet sanktionsväxling ligger, som vi ser det, att en sanktion byts ut mot en annan. Utgångspunkten i det system vi föreslår är – som vi återkommer till i avsnitt 8.6 – att en sanktionsavgift *ska* tas ut när förutsättningarna för detta är uppfyllda. Samma överträdelse ska emellertid inte kunna leda till både en straffrättslig sanktion och en sanktionsavgift. En sådan ordning skulle riskera att hamna i konflikt med Europakonventionens förbud mot dubbla prövningar.

Ett sätt att effektivt undanröja en eventuell problematik avseende dubbla prövningar skulle vara att helt avkriminalisera de brott enligt

---

<sup>70</sup> SOU 2006:58, s. 126.

bidragsbrottslagen som vi ovan har bedömt kan bli föremål för en sanktionsavgift, det vill säga ringa brott, brott av normalgraden och vårdslösa brott. Det skulle även ligga i linje med grundtanken att kriminalisering ska användas med försiktighet. Någon annan sanktion än en sanktionsavgift skulle med en ren avkriminalisering överhuvudtaget inte vara möjlig för en stor del av de överträdelser som kan aktualiseras. Vi föreslår dock inte en sådan ordning.

Med hänsyn till att vi föreslår att en sanktionsavgift ska kunna ersätta ett straff skulle en ren avkriminalisering visserligen kunna vara ett tänkbart alternativ. Detta då ett skäl till att kriminalisera ett visst förfarande är att alternativa sanktioner inte står till buds.<sup>71</sup> Den sanktionsavgift vi föreslår kan – som vi redogjort för i avsnitt 8.2.2 – även antas utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet. Åtminstone för ringa bidragsbrott kan det vidare hävdas att beteendet inte medför påtaglig skada eller fara. Detta är omständigheter som lyftes fram i SOU 2011:3 som skäl för en ren avkriminalisering<sup>72</sup>. När det gäller brott av normalgraden går det dock inte att bortse från att de i vissa fall kan vara så allvarliga att ett straff är en mer adekvat reaktion än sanktionsavgift. Till detta kommer att även vårdslösa bidragsbrott kan avse höga belopp. Det framstår enligt vår mening som mindre lämpligt att införa en ordning som innebär att dessa gärningar utan undantag ska leda till sanktionsavgift. En annan omständighet som talar starkt mot en ren avkriminalisering är att en sanktionsavgift i vissa fall inte kan tas ut av den som faktiskt har lämnat en oriktig uppgift. Ett sådant fall kan vara att uppgiften har lämnats av en sådan företrädare som den enskilde inte har valt själv, exempelvis en god man eller en förvaltare. Att låta den som faktiskt begått överträdelserna undgå en sanktion i dessa fall skulle kunna uppfattas som stötande för rättskänslan.<sup>73</sup> Om de brott i bidragsbrottslagen som vi föreslår ska kunna omfattas av en sanktionsväxling skulle utgå, skulle det då inte finnas någon sanktion alls att tillgå.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att övervägande skäl talar mot en ren avkriminalisering av de bidragsbrott som vi föreslår ska kunna omfattas av en sanktionsväxling. Med detta sagt kan vi konstatera att den gränsdragning som vi föreslår nedan, det vill säga att det i många fall ska krävas särskilda skäl för att ett misstänkt brott

---

<sup>71</sup> Prop. 1994/95:23, s. 53 f.

<sup>72</sup> SOU 2011:3, s. 134.

<sup>73</sup> För motsvarande resonemang angående skattebrott, se prop. 2014/15:131, s. 114.

ska få anmälas, kan komma att uppfattas av allmänheten som en sådan avkriminalisering. Som vi redogjort för i avsnitt 8.2.5 innebär en ordning där en viss straffrättslig sanktion byts mot en administrativ sanktion en *skenbar* avkriminalisering. Vi menar dock att detta inte utgör ett hinder mot att införa en sådan gränsdragning som vi föreslår. Vi delar den inställning som regeringen gav uttryck för i samband med att åtalsprövningsregeln i 13 § skattebrottslagen justerades, nämligen att den omständigheten att ett visst brott som huvudregel inte längre ska beivras genom åtal inte innebär att samhället lämnar felaktigheten utan reaktion.<sup>74</sup> Vi anser vidare att den omständigheten att betydligt fler överträdelse än i dag kan antas komma att mötas av en reaktion från samhället också bör kunna motverka en sådan, eventuell, uppfattning hos allmänheten.

#### *En åtalsprövningsregel bör inte införas*

Ett annat sätt för att skilja ut de fall som bör leda till en straffrättslig sanktion är att införa en åtalsprövningsregel, i likhet med den som finns i 13 § skattebrottslagen. Som vi har redogjort för i avsnitt 8.2.6 framgår det av den bestämmelsen att åtal bara får väckas för vissa brott om det är påkallat av särskilda skäl. En liknande bestämmelse finns i 29 kap. 11 § miljöbalken, som anger att när en miljöstraffsavgift kan tas ut för en överträdelse, och det kan antas att påföljden stannar vid böter, ska åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Tanken med en åtalsprövningsregel är att utgångspunkten är att en sanktionsavgift ska tas ut och att åtal ska kunna väckas endast under vissa närmare angivna förutsättningar. En sådan regel medför inte att överträdelsen i sig avkriminaliseras utan överträdelsen ska fortfarande anmälas till brottsutredande myndighet. Det innebär vidare att enbart en åtalsprövningsregel, till skillnad från vad som följer vid ren avkriminalisering, inte är tillräcklig för att i praktiken säkerställa att en straffrättslig påföljd inte kommer i fråga när en sanktionsavgift har påförts. Detta eftersom utgångspunkten är att en sanktionsavgift ska tas ut. För att motverka dubbla sanktioner krävs att åtalsprövningsregeln kompletteras av andra regler, i första hand i form av

---

<sup>74</sup> Prop. 2014/15:131, s. 114.

spärrar av den typ som anges i 13 b § skattebrottslagen<sup>75</sup>. Förutsatt att en anmälan fortsatt alltid ska göras kan det, i likhet med vad som anfördes i SOU 2011:3, invändas att en åtalsprövningsregel skulle ha en begränsad betydelse i praktiken. Utan en särskild begränsning av när en överträdelse ska anmälas till brottsutredande myndighet skulle inte heller belastningen på dessa myndigheter minska.<sup>76</sup> Om samtliga misstänkta brott fortsatt ska anmälas skulle möjligheten till en effektiv och snabb reaktion från samhället kunna påverkas negativt.

Vinsten med att införa en särskild åtalsprövningsregel, i syfte att skilja ut de överträdelser som bör leda till en straffrättslig sanktion respektive till sanktionsavgift, kan mot denna bakgrund ifrågasättas. Den övergripande bedömning av allvarligheten i en viss överträdelse som behöver göras av en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa, för att avgöra om en anmälan om misstänkt bidragsbrott ska upprättas, kräver inte heller en sådan bedömning av subjektiva omständigheter som normalt bör förbehållas den straffrättsliga processen.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar mot att tillämpa en åtalsprövningsregel.

### *Det bör införas en begränsning av när vissa bidragsbrott ska anmälas*

Ett tredje sätt, vilket är det vi förordar, är att skiljelinjen för när en viss överträdelse, som i sig utgör ett misstänkt bidragsbrott, bör leda till en sanktionsavgift i stället för en straffrättslig sanktion dras genom att den skyldighet att anmäla ett bidragsbrott som anges i 6 § bidragsbrottslagen begränsas. En sådan ordning föreslogs även i SOU 2011:3.<sup>77</sup>

Nyss nämnda bestämmelse i bidragsbrottslagen medför alltså en skyldighet för de aktörer som omfattas av lagen att göra en anmälan vid misstanke om bidragsbrott. Den ger inte något utrymme för att avstå från anmälan exempelvis på den grunden att andra sanktioner drabbar förmånstagaren eller på grund av sociala hänsyn. Ett viktigt skäl för en anmälningsskyldighet är att det främjar rättssäkerheten och förutsägbarheten i systemet.<sup>78</sup> En undantagslös skyldighet att anmäla ett misstänkt bidragsbrott fyller, som vi ser det, en viktig roll

<sup>75</sup> I bestämmelsen anges bland annat att om Skatteverket har beslutat att ta ut skattetillägg av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal för samma person i fråga om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för beslutet om skattetillägg.

<sup>76</sup> SOU 2006:58, s. 151.

<sup>77</sup> SOU 2011:3, s. 138.

<sup>78</sup> Prop. 2006/07:80, s. 89 f. och 99.

när en överträdelse inte kan mötas med någon annan reaktion från samhället än en straffrättslig sådan. Vi har emellertid i avsnitt 8.2.6 gjort bedömningen att andra bidragsbrott än grova brott ska kunna omfattas av en sanktionsväxling. Om en myndighet i ett visst fall gör bedömningen att en överträdelse inte avser ett grovt brott anser vi alltså att utgångspunkten bör vara att en anmälan inte ska göras, utan att en sanktionsavgift i stället ska tas ut. En alternativ sanktion står därmed till buds. Vår bedömning är att sanktionsväxlingen kommer att leda till att fler överträdelser än i dag beivras. Argumenten för en undantagslös anmälningsskyldighet gör sig, enligt vår mening, inte gällande på samma sätt vid dessa förhållanden.

Bedömningen enligt 6 § bidragsbrottslagen ska, som framgår av förarbetena till bestämmelsen, vara översiktlig. Syftet är att sälla bort helt klara fall där brott inte har begåtts, och inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott har varit mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar.<sup>79</sup> Vi kan däremot inte utläsa att avsikten är att en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa, härutöver, ska ta ställning till hur överträdelsen straffrättsligt kan rubriceras. En anmälan om brott förutsätter inte en sådan bedömning utan detta är en fråga som det ankommer på åklagare och allmänna domstolar att avgöra. En begränsning i anmälningsskyldigheten förutsätter en viss bedömning även av allvarligheten i en viss överträdelse. Det är dock i praktiken fråga om att skilja ut överträdelser som utgör ett grovt brott enligt bidragsbrottslagen. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid en sådan bedömning anges uttryckligen i 3 § bidragsbrottslagen, vilket bör underlätta bedömningen. Vi kan även notera att i en promemoria från Åklagarmyndigheten om bedrägeri och bidragsbrott som avser assistansersättning anförts att i de flesta ärenden synes det inte ha varit svårt för Försäkringskassan att ange omständigheter som gör att brottet ska bedömas som grovt.<sup>80</sup> Den bedömning som kan behöva göras framstår därför inte som väsentligt mer komplicerad än den som redan i dag behöver göras av om en gärning dels omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott, dels är att se som mindre allvarlig. Som vi återkommer till i avsnitt 8.2.8 föreslår vi dessutom att oklarheter vad gäller rubriceringsfrågan bör

---

<sup>79</sup> Prop. 2006/07:80, s. 90.

<sup>80</sup> Åklagarmyndigheten, 2015, *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning*, RättsPM 2015:5, s. 28.



utgöra särskilda skäl för att upprätta en anmälan om misstänkt bidragsbrott. Detta bör motverka behovet av mer ingående bedömningar av subjektiva rekvisit.

Vi anser att den subjektiva bedömning som kan behöva göras i sig inte utgör hinder mot att skiljelinjen mellan de fall som normalt bör leda till sanktionsavgift och de som bör leda till straffrättsligt ansvar dras genom en begränsning i den anmälningsskyldighet som anges i 6 § bidragsbrottslagen. I och med en sådan skiljelinje kan den tänkta sanktionsväxlingen antas få genomslag på ett ändamålsenligt sätt. Genom att en överträdelse antingen ska leda till en anmälan eller till ett beslut om sanktionsavgift motverkas också risken för att en viss överträdelse blir föremål för dubbla prövningar. Hur en begränsning av anmälningsskyldigheten närmare bör utformas redogör vi för nedan.

#### *Anmälning begränsningen påverkar inte underrättelseskyldigheten*

Enligt 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har bland annat de aktörer som kommer att omfattas av det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår en underrättelseskyldighet när det finns anledning att anta att en förmån eller ett stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Denna skyldighet påverkas som vi ser det inte av våra förslag om när en viss regelöverträdelse bör leda till en sanktionsavgift respektive en anmälan om misstänkt bidragsbrott.

### 8.2.8 Närmare om begränsningen av anmälningsskyldigheten

**Förslag:** Bidragsbrott som är grovt, eller som avser ett belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp, ska alltid anmälas. Andra brott får anmälas endast om det finns särskilda skäl.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde det år då brottet begicks.

#### Skälen för förslaget

##### *Omständigheterna i det enskilda fallet ska kunna beaktas*

Vi har ovan bedömt att andra överträdelse än de som bedöms utgöra ett grovt bidragsbrott normalt inte ska anmälas till brottsutredande myndighet. I stället bör de leda till att en sanktionsavgift tas ut. Begränsningen skulle kunna utformas så att en anmälan *aldrig* ska göras i dessa fall. En fördel med en sådan utformning är att den bör vara förhållandevis enkel att tillämpa och enkel att förstå för den som kan drabbas av en sanktion. Utan någon form av begränsning skulle därmed den absoluta merparten av överträdelse inte leda till annat än sanktionsavgift. Med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet skulle det emellertid kunna vara fråga om ett sådant klandervärt beteende att överträdelsen bör mötas med en straffrättslig sanktion, trots att den inte utgör ett grovt brott i den mening som avses i 3 § bidragsbrottslagen. En sådan omständighet skulle kunna vara att det är fråga om ett inte obetydligt belopp, utan att det för den skull är av sådan storlek att det är att bedöma som ett grovt brott. Vi anser att en begränsning av anmälningsskyldigheten bör utformas på ett sätt som gör det möjligt att beakta omständigheterna i det enskilda fallet, för att legitimiteten i systemet så långt som möjligt ska kunna upprätthållas.

*Misstänkta brott som avser mer än ett halvt prisbasbelopp ska inte omfattas av en begränsning av anmälningsskyldigheten*

Det är i första hand lagöverträdelse som innehåller en högre grad av klandervärd beteende som ska mötas av en straffrättslig sanktion. Av betydelse för hur anmälningsskyldigheten bör begränsas är därmed vad som gör ett bidragsbrott mer eller mindre klandervärd.

Av förarbetena till bidragsbrottslagen framgår att beloppet har stor betydelse.<sup>81</sup> Brott som avser *betydande* belopp (i praxis har fem prisbasbelopp angetts som riktmärke, vilket utgör 241 500 kronor för år 2022) ska normalt sett bedömas som grovt. I andra ändan av det beloppsmässiga spektrumet finns ringa bidragsbrott. Dessa avser små belopp, enligt riktlinjer från Åklagarmyndigheten, belopp som understiger 2 000 kronor. Brott av normalgraden kan däremot omfatta belopp som faller inom ett mycket stort intervall, utan att rubriceringen i sig ändras, förutsatt att det i övrigt inte finns omständigheter som innebär att brottet ska bedömas som grovt. Även om rubriceringen inte ändras i dessa fall bör ett brott som avser ett belopp om 200 000 kronor normalt sett anses ha ett betydligt högre straffvärde än ett motsvarande brott som avser ett belopp om 3 000 kronor.<sup>82</sup> Det kan därmed med fog påstås att det förstnämnda brottet är mer klandervärd, vilket skulle tala för att det i första hand ska leda till en straffrättslig sanktion – inte till en sanktionsavgift. Det kan noteras att om falska handlingar har använts bör ett brott av normalgraden, enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer, bedömas som grovt redan vid ett halvt prisbasbelopp.<sup>83</sup>

Mot denna bakgrund anser vi att det är naturligt att låta storleken på det belopp som en viss överträdelse avser få genomslag för när en anmälan om bidragsbrott bör komma i fråga i första hand.

En given fråga är hur beloppsgränsen bör bestämmas. Att den skulle sättas lägre än det riktmärke om 2 000 kronor som tillämpas för att skilja ut ringa bidragsbrott får anses som uteslutet, eftersom sådana brott inte anses särskilt klandervärda. Det är av naturliga skäl inte heller aktuellt att sätta beloppsgränsen över det riktmärke om fem prisbasbelopp som enligt praxis tillämpas för grovt bidragsbrott. I praktiken skulle beloppsgränsen således behöva sättas i det intervall som innefattar brott av normalgraden, på liknande sätt som tillämpas

<sup>81</sup> Prop. 2006/07:80, s. 82.

<sup>82</sup> Jämför NJA 2013 s. 654.

<sup>83</sup> SOU 2018:14, s. 85 och Åklagarmyndigheten, 2021:8, s. 7.

i 13 § skattebrottslagen. Av särskilt intresse är att det, som vi noterat ovan, anses vara fråga om ett grovt brott när en falsk handling har använts och beloppet överstiger cirka ett halvt prisbasbelopp. Att brottet avser ett belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp skulle alltså, enligt vår uppfattning, kunna ses som en indikation på att det är fråga om en överträdelse som innehåller att större mått av klander, och därmed i första hand bör mötas med en straffrättslig sanktion. Andra, lägre beloppsgränser har övervägts under vårt arbete, särskilt mot bakgrund av att en stor andel av de förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen betalas ut med relativt små belopp. En alltför hög gräns skulle kunna resultera i att endast några få förmåner i praktiken kan leda till annat än en sanktionsavgift, om det inte är fråga om ett grovt brott eller det – som vi återkommer till nedan – finns särskilda skäl för att anmäla regelöverträdelsen. Vid en sammantagen bedömning – där frågan om klandervärdighet måste vara den utslagsgivande – anser vi emellertid att gränsen bör dras vid ett halvt prisbasbelopp.

Även med den nu föreslagna beloppsgränsen kan det antas att den stora majoriteten av överträdelserna, även brott av normalgraden, avser lägre belopp än ett halvt prisbasbelopp. Vinsten av att i lag införa en beloppsgräns kan med hänsyn till detta ifrågasättas. En i lag angiven gräns kan, med hänsyn till att storleken på den enskilda utbetalningen kan variera betydligt och dessutom vara beroende av med vilket intervall en viss förmån eller ett visst stöd betalas ut, leda till att sådana omständigheter i praktiken får en avgörande betydelse för när en viss överträdelse ska leda till en anmälan. Att en förmån är utformad och betalas ut på ett sätt som innebär att utbetalningen avser ett större belopp behöver nödvändigtvis inte säga något om hur klandervärd en överträdelse som avser förmånen generellt sett är. Vi kan notera att beloppsgränsen i 13 § skattebrottslagen inte påverkas av den typ av omständigheter som vi nyss nämnt. Samtidigt kan dessa invändningar göras även vad gäller hur ett bidragsbrott kan komma att rubriceras; om en viss förmån typiskt sett betalas ut med ett belopp som överstiger 2 000 kronor kommer ett brott som avser förmånen också regelmässigt att bedömas som ett bidragsbrott av normalgraden.

Ett alternativ som kan övervägas är att i lag ange en gräns utan att för den delen ange ett exakt belopp. Exempelvis används uttrycket ”betydande belopp” i 3 § bidragsbrottslagen som en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är fråga om ett

grovt brott. Anmälningsskyldigheten skulle till exempel kunna begränsas så att brott som avser ett ”inte obetydligt belopp” (eller liknande formulering) även fortsättningsvis ska anmälas enligt 6 § bidragsbrottslagen. Det exakta beloppet kan då anges i annan ordning. Vi anser emellertid att en sådan lösning inte bör förordas. Den omständighet som talar starkast mot att inte ange ett visst belopp är att det skulle leda till en betydande brist i förutsebarhet för den enskilde. Lagen ska tillämpas av ett stort antal aktörer. Det framstår som olämpligt att samma förmån regelmässigt skulle leda till olika sanktioner beroende på hur exempelvis två olika kommuner tolkar ett sådant uttryck som vi har angett ovan. För kommunerna saknas också möjlighet att främja en likartad tillämpning genom myndighetsgemensamma riktlinjer på det sätt som är möjligt för exempelvis Försäkringskassan eller CSN. Risken är därför även att beloppsmässigt lika fall skulle kunna leda till olika sanktioner i det enskilda fallet. I praktiken skulle en tolkningsbar beloppsgräns kunna leda till en form av straffmätning. Detta är förbehållet de allmänna domstolarna. Med hänsyn till att det är fråga om en sanktion som är att jämställa med straff (se avsnitt 8.2.3) måste, som vi ser det, förutsebarhet och likabehandling vara ledord. Mot denna bakgrund anser vi att beloppsgränsen bör anges i bidragsbrottslagen. Det är inte heller lämpligt att ange beloppsgränsen i förordning, av liknande skäl.

En fördel med en särskilt angiven beloppsgräns är att den främjar en förutsebarhet i tillämpningen, särskilt med beaktande av att en mängd olika aktörer omfattas av bidragsbrottslagen. Det bör även bli lättare för den enskilde att förutse vilken form av sanktion en viss överträdelse kan antas leda till. Även om det finns en risk för att en i lag angiven beloppsgräns motverkar en mer nyanserad bedömning i det enskilda fallet, anser vi att övervägande skäl talar för en sådan avgränsning, inte minst för tydlighetens skull. Som vi redogjort för ovan anser vi att gränsen bör sättas vid ett halvt prisbasbelopp.

Genom den valda begränsningen anser vi att en rimlig avvägning av intressena stärkt rättssäkerhet och sanktioner i balans kan främjas. Med den valda beloppsgränsen är det huvudsakligen misstänkta brott av mer allvarlig karaktär som leder till en anmälan, vilket är den typ av överträdelser som brottsutredande myndigheter företrädesvis bör lägga resurser på.

*Den enskilda överträdelsen avgör om beloppsgränsen är uppnådd*

En särskild frågeställning som bör tydliggöras är om beloppsgränsen ska prövas mot ett enskilt brott eller det totala felaktiga belopp som en oriktig uppgift eller underlåtenhet kan ha medfört.

Av praxis framgår att varje självständig gärning som leder till en konkret fara för att ett för högt oriktigt belopp betalas ut, utgör ett brott. I normalfallet utgör därför varje ansökan och, i vissa underlåtenhetsfall varje utbetalning, ett bidragsbrott.<sup>84</sup> I ett avgörande från hovrätterna anfördes att även om det i målet aktuella förfarandet med tiden hade upprepats, föreföll det knappast naturligt att anse att det inneburit en sådan systematik att det skulle bedömas som ett enda brott.<sup>85</sup> Att det sammanlagda beloppet kan bli betydande innebär alltså inte per automatik att de enskilda gärningarna ska ses som ett brott. Inte heller den omständigheten att ett sammanlagt betydande belopp kan tyda på ett mer klandervärt beteende leder till en sådan slutsats. Sådana omständigheter kan i stället, i det enskilda fallet, utgöra särskilda skäl för att anmäla ett misstänkt bidragsbrott (se nedan). Mot denna bakgrund anser vi att utgångspunkten måste vara att den beloppsgräns som vi föreslår ska tillämpas i förhållande till den enskilda överträdelsen, det vill säga varje misstänkt brott för sig. Samma bedömning gjordes i förarbetena till 13 § skattebrottslagen.<sup>86</sup> Om det är fråga om ett systematiskt agerande, exempelvis genom att det från början har funnits en brottsplan, kan avsteg från principen behöva göras. Ofta bör överträdelsen i sådana fall kunna bedömas som ett grovt brott och en anmälan ska då göras redan av den anledningen. Frågor av detta slag innehåller subjektiva moment och kan vara svåra för den myndighet som beslutar om förmånen eller stödet att ta ställning till. De bör i stället i första hand överlämnas till brottsutredande myndigheter att bedöma. Som vi återkommer till bör oklarheter om rubriceringen utgöra särskilda skäl för att anmäla ett misstänkt brott. Det viktiga i dessa situationer är, som vi ser det, att överträdelsen leder till en sanktion. Att den sanktionsväxling som vi föreslår inte i varje enskilt fall får genomslag kan inte undvikas och är ett godtagbart utfall.

---

<sup>84</sup> Jämför NJA 2012 s. 886 och NJA 2018 s. 634.

<sup>85</sup> Hovrätten över Skåne och Blekinges avgörande den 24 april 2013 i mål nr B 3361-12.

<sup>86</sup> Prop. 2014/15:131, s. 115.

*Särskilda skäl för att anmäla brott i vissa fall*

Vi har ovan föreslagit att bidragsbrott som avser mer än ett halvt prisbasbelopp fortsatt ska omfattas av anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen. Även misstänkta grova bidragsbrott ska i fortsättningen anmälas, oavsett storleken på beloppet. De fallen rör, som vi redogjort för i avsnitt 8.2.6, kvalificerade ageranden, bland annat fall där den enskilde har använt falska handlingar eller där gärningen har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt. Att sådana överträdelse bör leda till en straffrättslig sanktion är självklart. I övriga fall är i stället utgångspunkten att en överträdelse ska leda till att en sanktionsavgift tas ut. Det bör finnas utrymme för en nyanserad bedömning även för de överträdelse som avser belopp under den föreslagna gränsen om ett halvt prisbasbelopp. I SOU 2011:3 föreslogs att en anmälan, i de fall det var fråga om ringa eller vårdslöst brott, endast skulle få göras om det fanns särskilda skäl.<sup>87</sup> Vi anser att ett sådant rekvisit bör kunna tillämpas även vid den nu föreslagna sanktionsväxlingen.

Vi vill i detta sammanhang understryka att ett grundkrav för att en anmälan om misstänkt brott ska kunna göras är att det kan antas att det är fråga om ett uppsåtligt eller grovt vårdslöst agerande. Att det finns särskilda skäl kan alltså aldrig i sig medföra att det finns ett misstänkt brott.

Syftet med den ”ventil” i form av särskilda skäl som vi föreslår är att hindra att vissa överträdelse inte alls möts av en sanktion, men framför allt att kunna fånga upp enskilda fall där en straffrättslig sanktion är motiverad från en allmänpreventiv synvinkel, trots att den enskilda överträdelsen beloppsmässigt inte talar för en sådan sanktion eller är så klandervärd att den bör bedömas som ett grovt brott. Det är inte möjligt att uttömmande ange vad som utgör särskilda skäl, utan detta får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En helhetsbedömning bör göras. Av det skälet anser vi att det inte heller är lämpligt att i bidragsbrottslagen närmare ange vad som kan utgöra särskilda skäl. I syfte att främja en bättre förutsebarhet anser vi emellertid att det här bör ges exempel på vissa typsituationer som rekvisitet är tänkt att ta sikte på.

För det första bör fall då rubriceringsfrågan är oklar leda till att en anmälan om misstänkt brott görs. Den anmälnde organisationen

---

<sup>87</sup> SOU 2011:3, s. 138.

ska inte behöva göra någon mer ingående bedömning av om det i ett visst fall är fråga om grovt brott eller brott av normalgraden. Om det finns en osäkerhet i detta avseende bör frågan om överträdelsen är av sådan art att det är fråga om grovt brott, som alltid ska anmälas, överlämnas till de brottsutredande myndigheterna.

För det andra bör situationer där en överträdelse inte kommer att kunna mötas med en sanktionsavgift, trots att förutsättningarna för det är uppfyllda, kunna fångas upp. Vi föreslår i avsnitt 8.7 att en sanktionsavgift inte ska kunna tas ut av bland annat en god man eller förvaltare. Om en sådan ställföreträdare medvetet har lämnat en oriktig uppgift skulle det emellertid kunna framstå som stötande för den allmänna rättskänslan om han eller hon helt skulle undgå någon form av sanktion.<sup>88</sup> I dessa fall anser vi att överträdelsen därför ska kunna leda till en anmälan om misstänkt bidragsbrott, även om utbetalningen understiger ett halvt prisbasbelopp.

För det tredje bör situationer där den enskilde har agerat, eller underlåtit att agera, så att en förmån eller ett stöd har betalats ut felaktigt vid upprepade tillfällen, utan att det är fråga om en sådan systematik som innebär att agerandet bör bedömas som ett grovt brott, omfattas. Även om de enskilda utbetalningarna i dessa fall inte är av sådan beloppsmässig storlek att de enbart av den anledningen bör leda till en straffrättslig sanktion, kan beteendet sammantaget tala för att en sådan sanktion bör tillgripas. Enbart det faktum att det har skett flera felaktiga utbetalningar bör inte i sig utgöra särskilda skäl, utan det ska röra sig om fall då utbetalningarna har skett under en betydande tidsperiod eller att de sammantaget avser betydande belopp. De utbetalningar som räknas in ska ha ett naturligt samband med varandra, exempelvis genom att de avser löpande utbetalningar av en förmån eller att de på något annat sätt ingår i ett och samma ärende hos den aktör som har att ta ställning till om en anmälan ska göras. Det ska med andra ord inte vara fråga om att ”plocka ihop” olika överträdelser i syfte att kunna anmäla en överträdelse som ett misstänkt bidragsbrott. Det är enligt vår mening inte lämpligt att i bidragsbrottslagen ange ett exakt antal utbetalningar – eller ett exakt sammanlagt belopp – som alltid ska anses utgöra särskilda skäl, utan det bör vara fråga om en bedömning i det enskilda fallet av överträdelsernas sammantagna klandervärdighet. Ett visst angivet antal eller

---

<sup>88</sup> Jämför *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till skattebrottslag, m.m.*, prop. 1971:10, s. 262.



sammanlagt belopp skulle visserligen kunna ses som mer förutsebart för den enskilde och lättare att tillämpa för den aktör som har att ta ställning till om en anmälan om misstänkt brott ska göras. Samtidigt anser vi att en sådan ordning riskerar att leda till godtyckliga utfall, där valet av sanktion blir helt beroende av hur en viss förmån eller ett visst stöd är utformat i stället för utifrån hur klandervärt den enskildes agerande är. En sådan ordning skulle enligt vår mening inte ligga i linje med de överväganden som vi har gjort ovan kring hur anmälningsskyldigheten bör begränsas. Lagtekniskt framstår det inte heller som lämpligt att i samma bestämmelse ange dels en beloppsmässig gräns som är hänförlig till storleken på den enskilda överträdelsen, dels en gräns som tar sikte på ett sammanlagt belopp, baserade på flera överträdelser. Ett visst angivet sammanlagt belopp eller antal utbetalningar skulle även förutsätta att det mycket tydligt avgränsas vilka utbetalningar som ska räknas med. Det skulle enligt vår mening kunna vara svårt att definiera på ett rättssäkert sätt i bidragsbrottslagen, med hänsyn till att sanktionsavgiftssystemet kommer att omfatta många olika aktörer, förmåner och stöd, vilka handläggs på olika sätt. För att kunna bibehålla en flexibilitet – och i förlängningen en legitimitet – i det föreslagna sanktionsavgiftssystemet anser vi därför sammantaget att det inte bör anges i bidragsbrottslagen att ett visst sammanlagt belopp eller visst antal utbetalningar alltid ska utgöra grund för en anmälan om misstänkt bidragsbrott.

I fall där den enskilde trots tidigare beslutade sanktionsavgifter fortsätter att begå överträdelser, bör det också finnas särskilda skäl för att agerandet i första hand bör mötas med en straffrättslig sanktion.

En ytterligare situation där särskilda skäl bör kunna aktualiseras är om förfalskade handlingar har använts, utan att det misstänkta brottet av det skälet är att bedöma som grovt bidragsbrott.

Ovanstående situationer ska ses som typfall där överträdelsen är av sådan karaktär att en anmälan bör göras. Det hindrar naturligtvis inte att andra överträdelser anmäls om det, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bedöms föreligga särskilda skäl. Det är emellertid av stor vikt att denna ventil – vilket uttrycks genom att det ska vara fråga om *särskilda* skäl – inte tillämpas på ett sätt så att det i praktiken blir en huvudregel. Det bör röra sig om fall där det allmänpreventiva behovet gör sig gällande på ett tydligt sätt, utan att agerandet når upp till vad som normalt sett kan bedömas som ett grovt bidragsbrott. Ett alltför brett tillämpningsområde för en sådan bestämmelse

som vi nu föreslår skulle också motverka en förutsebarhet för den enskilde. Genom att det ska vara fråga om *särskilda* skäl anser vi att behovet av en ventil och behovet av tydlighet och förutsebarhet kan balanseras på ett lämpligt sätt.

Något kan också sägas i detta sammanhang om vissa situationer som, enligt vår uppfattning, *inte* bör utgöra särskilda skäl. Att en sanktionsavgift kan drabba den enskilde hårt ekonomiskt bör inte utgöra särskilda skäl för att anmäla ett bidragsbrott i stället för att ta ut sanktionsavgift. Ett annat synsätt skulle som vi ser det vara svårt att förena med tanken om att den föreslagna sanktionsväxlingen ska främja en snabb och effektiv reaktion från samhället. Inte heller det faktum att en avgift, i ett enskilt fall, inte ska tas ut på grund av att det finns skäl för hel befrielse (se avsnitt 8.9) utgör särskilda skäl. En anmälan hindras i dessa fall redan av att det skulle stå i konflikt med förbudet mot dubbla prövningar (se avsnitt 8.10). Om en avgift inte ska tas ut på grund av att den enskilde har gjort en frivillig rättelse föreligger inte heller särskilda skäl. Det framstår som sannolikt att, i enlighet med 5 § bidragsbrottslagen, någon påföljd då inte heller kan komma i fråga. En anmälan bör då inte upprättas.

Frågan om det har funnits särskilda skäl i det enskilda fallet utgör inte ett ställningstagande som kan överklagas av den enskilde. Det ska inte heller överprövas av åklagare. Även om denne skulle göra en annan bedömning kan ärendet inte av det skälet ”lämnas tillbaka” till den anmälände myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

#### *Särskilt om vilket prisbasbelopp som ska tillämpas*

Det bör klargöras vad som avses med uttrycket prisbasbelopp, även om detta inte torde vålla några tillämpningsproblem. Vi anser därför att det uttryckligen bör anges i den nya lagen att med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp som anges i 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Eftersom detta prisbasbelopp räknas om årligen kan fråga uppkomma vilket prisbasbelopp som ska tillämpas. Vid upprepade eller flera överträdelser som inte hänför sig till ett och samma år, får det prisbasbelopp som gäller för var och en av de aktuella överträdelserna användas vid den gränsdragning vi föreslår.

## 8.2.9 Samordning av sanktioner

**Bedömning:** Ett förfarande där åklagare ges möjlighet att, i en brottmålsprocess avseende bidragsbrott, samtidigt föra talan om sanktionsavgift för samma överträdelse, bör i nuläget inte införas.

### Skälen för bedömningen

#### *Utgångspunkter*

Av våra direktiv framgår bland annat att vi ska analysera om det kan vara effektivt och lämpligt att för vissa bidragsbrott använda administrativa sanktioner.<sup>89</sup> Tanken med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår är därför att en viss överträdelse *antingen* ska leda till en anmälan om brott eller till ett beslut om sanktionsavgift. Någon skärpning av de straffrättsliga sanktioner som finns i dag är inte avsedd. Det skulle dock kunna övervägas om det bör införas en ordning som möjliggör att de sanktioner som kan komma i fråga enligt bidragsbrottslagen och den nya lag som vi föreslår i avsnitt 8.3, i vissa fall, prövas i ett gemensamt förfarande, i likhet med vad som gäller för skattebrott och skattetillägg.<sup>90</sup> Det bör framhållas att ett samordnat förfarande endast skulle bli aktuellt i de fall där ett misstänkt bidragsbrott har anmälts. Den samordnade prövningen omfattar då samma överträdelse. Det är alltså inte fråga om att *olika* överträdelser ska kunna prövas i ett förfarande, utan de sanktioner som kan följa på en viss oriktig uppgift eller underlåtenhet.

#### *Ett samordnat förfarande bör i nuläget inte införas*

I samband med remissbehandlingen av förslaget till lagen om talan om skattetillägg i vissa fall lyfte flera remissinstanser – däribland domstolar samt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten – fram olika invändningar mot ett samordnat förfarande för att pröva skattebrott och skattetillägg. Bland annat anfördes att det skulle bli fråga om olika överklagandefrister och olika regler om prövningstillstånd.

<sup>89</sup> Dir. 2021:39, s. 10.

<sup>90</sup> Enligt 6 § lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall ska åklagare, när han eller hon väcker åtal för brott enligt skattebrottslagen, om förutsättningarna är uppfyllda, samtidigt framställa ett yrkande om skattetillägg för den person som åtalet gäller.

Det ansågs även att det skulle vara problematiskt för allmän domstol att bedöma en oriktig uppgift eller underlåtenhet både skatterättslig och straffrättsligt. Flera remissinstanser menade att det var fråga om komplicerad och okänd materia som både åklagare och domstolar saknar kompetens kring och att utbildning och/eller förvaltningsrättslig kompetens skulle behövas. Även synpunkter som tog sikte på att olika beviskrav skulle tillämpas fördes fram. Detta ansågs vara svårt att förstå för den enskilde och kunde leda till stora praktiska problem för både åklagare och allmän domstol. Det var även oklart vilka processuella regler som skulle gälla för åklagaren i handläggningen av skattetilläggsfrågan.<sup>91</sup> De regelverk som styr de förmåner och stöd som en sanktionsavgift och ett bidragsbrott kan avse, kan normalt sett inte antas medför lika komplexa bedömningar som på skatteområdet. Det måste dock beaktas att såväl bidragsbrottslagen som den sanktionsavgift vi föreslår, omfattar en större krets av aktörer och ett stort antal regelsystem. Tillämpningen kan därför bli komplicerad i praktiken på ett sätt som talar mot ett samordnat förfarande.

Vi anser att de ovan nämnda invändningarna kring ett samordnat förfarande på skatteområdet har relevans även för det system med administrativa sanktionsavgifter som vi föreslår. Exempelvis aktualiseras olika beviskrav, med hänsyn till att vi i avsnitt 8.6.5 föreslår att en sanktionsavgift enligt den nya lagen ska kunna tas ut när det *klart framgår* att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. En sanktionsavgift ska vidare kunna tas ut utifrån ett strikt ansvar (se avsnitt 8.2.4). De potentiella tillämpningsproblem som kan uppstå i dessa avseende talar, enligt vår mening, mot att införa ett samordnat förfarande.

Behovet av ett samordnat förfarande får, enligt vår mening, också anses som oklart. Ett syfte med att åklagare skulle kunna väcka talan om både bidragsbrott och sanktionsavgift i samma förfarande är att motverka situationer där ett åtal ogillas, med följderna att en prövning av sanktionsavgiften då inte kan ske i annan ordning, med hänsyn till förbudet mot dubbla prövningar i Europakonventionen (se avsnitt 8.10). Sådana resultat är naturligtvis inte tillfredsställande och kan ge intrycket av att grovt kriminella undkommer sanktioner, medan den enskilde som av slarv har orsakat en felaktig utbetalning drabbas av en kraftig sanktionsavgift. I SOU 2011:3 anfördes att det skulle kunna medföra att systemets legitimitet ifrågasätts. Bedömningen gjordes

---

<sup>91</sup> Prop. 2014/15:131, s. 126 f.

dock med utgångspunkten att samtliga fall där en anmälan om misstänkt bidragsbrott inte ledde till en straffrättslig sanktion skulle undantas från möjligheten att ta ut en sanktionsavgift.<sup>92</sup> Vi föreslår däremot i avsnitt 8.10.8 att en sanktionsavgift enligt den nya lagen ska kunna tas ut även efter att en anmälan har gjorts, om åklagare beslutar att lägga ner eller inte inleda en förundersökning, att inte väcka åtal eller att besluta om förundersökningsbegränsning. Situationer där en sanktion inte alls blir aktuell kan därför antas endast omfatta de där åklagare har väckt åtal men där det inte har lett till lagföring. Det bör enligt vår bedömning röra sig om mycket få fall i sammanhanget. Vi anser därför att risken för att systemet skulle förlora i legitimitet av den anledningen inte bör överskattas, och att det inte talar starkt för ett behov av ett samordnat förfarande.

Ett andra syfte med ett samordnat förfarande skulle kunna vara att i ett förfarande få till stånd en bedömning av den sammanlagda sanktionsbördan. På skatteområdet fanns ett behov av att samordna bedömningen, eftersom sanktioner i form av skattetillägg och straff för skattebrott kunde aktualiseras i parallella förfaranden. Domstol skulle då i ett skattebrottmål vid straffmätningen bland annat beakta om skattetillägg har tagits ut, och i skatteprocessen kunde hel eller delvis befrielse från skattetillägg medges bland annat om den som skattetillägget gällde hade fällts till ansvar för skattebrott.<sup>93</sup> Samma behov av en samordning kan enligt vår mening inte anses finnas för bidragsbrott och den sanktionsavgift som vi föreslår. En möjlighet att i samma förfarande lagföra någon för bidragsbrott och även ta ut en sanktionsavgift kan ses som en skärpning av sanktionstrycket på detta område, jämfört med vad som gäller i dag. Det ligger inte heller i linje med att sanktionsavgiften är tänkt att vara en snabb reaktion på mindre allvarliga överträdelse. Tanken är inte att den ska utgöra en kompletterande sanktion vid lagföring för allvarigare brott. Vi anser mot denna bakgrund att det saknas ett behov av att kunna få till stånd en bedömning av den sammanlagda sanktionsbördan.

Vår bedömning är att ovanstående omständigheter sammantaget talar mot ett samordnat förfarande i allmän domstol för bidragsbrott och den sanktionsavgift vi föreslår ska införas. Den faktor som kan anses tala för ett sådant system är att undvika att överträdelse som leder till åtal men inte till lagföring blir helt utan sanktion. Vi anser

---

<sup>92</sup> SOU 2011:3, s. 141.

<sup>93</sup> Jämför prop. 2014/15:131, s. 140.

dock att detta inte ensamt väger upp de tillämpningssvårigheter som ett samordnat förfarande i vissa fall kan medföra. Oaktat detta anser vi att ett tungt vägande skäl mot att i nuläget införa ett sådant system är att det i dag inte finns någon administrativ sanktion för de överträdelser som kan leda till lagföring enligt bidragsbrottslagen. Detta kan jämföras med att skattetillägg sedan länge var etablerat som en rättslig företeelse vid tidpunkten då lagen om talan om skattetillägg i vissa fall infördes. Det fanns då också redan ett etablerat samarbete mellan Skatteverket och brottsutredande myndigheter i dessa frågor.

Vi föreslår i detta betänkande dels att ett system med sanktionsavgifter ska införas, dels att ansvaret för att utreda bidragsbrott förändras (se kapitel 9). Dessa förslag bör få en chans att "sätta sig", innan ytterligare bestämmelser införs som ger åklagare möjlighet att i vissa fall föra talan om sanktionsavgift när åtal för bidragsbrott har väckts. Inte minst den omständigheten att såväl bidragsbrottslagen som den nya lagen om sanktionsavgifter som vi föreslår ska införas (se avsnitt 8.3) ska tillämpas av ett större antal aktörer med skilda organisatoriska förutsättningar, talar för denna bedömning. När sanktionsavgifterna har tillämpats under viss tid kan de aktörer som berörs av systemet ha en bild av dels vilka behov av samordning som kan finnas, dels om det finns särskilda rättsliga eller organisatoriska frågor som kan behöva beaktas vid utformningen av ett samordnat förfarande i vissa fall.

Mot denna bakgrund stannar vi därför vid bedömningen att ett förfarande som möjliggör för åklagare att föra talan om sanktionsavgift i en brottmålsprocess avseende bidragsbrott, i nuläget inte bör införas.

### 8.2.10 Sammanfattande översikt

Vi har i detta avsnitt gjort bedömningen att det finns ett behov av att införa ett system med sanktionsavgifter och att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har agerat uppsåtligt eller oaktsamt. För att en sanktion i någon form ska bli aktuell är det en förutsättning att felaktigheten beror på den enskilde. Med felaktighet menar vi här att det objektivt sett finns en oriktig uppgift eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.6. I dessa fall kan, som vi ser det, en överträdelse

anses ha skett. I vissa fall kan en felaktighet dock bero på brister i myndighetens egen handläggning eller system. Den enskilde ska då givetvis inte drabbas av vare sig en straffrättslig sanktion eller en sanktionsavgift. Innan en myndighet överväger om en anmälan om misstänkt brott ska göras eller om en sanktionsavgift i stället ska tas ut, måste det alltså vara utrett att felaktigheten kan hänföras till den enskilde.

Om felaktigheten bedöms bero på den enskilde har myndigheten i fråga att göra en bedömning av om det kan misstänkas att ett brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts. Om så *inte* är fallet – vanligtvis på grund av att den enskilde inte har agerat med uppsåt eller vårdslöst – ska en anmälan inte göras. En sanktionsavgift ska då i stället tas ut, om förutsättningarna för det är uppfyllda.

För det fall myndigheten däremot kommer fram till att det kan misstänkas att ett brott har begåtts, kommer den sanktionsväxling, och därmed också den begränsning i anmälningsskyldigheten, som vi föreslagit ovan att aktualiseras. I detta läge har myndigheten i fråga att göra de bedömningar av om ett brott kan bedömas som grovt och om det finns några särskilda skäl som vi redogjort för i avsnitt 8.2.8. Enligt vår bedömning är det rimligt att anta att särskilda skäl endast kommer att tillämpas i mycket begränsad utsträckning i praktiken, för att undvika att ett visst klandervärt beteende i ett enskilt fall blir helt utan sanktion. Skiljelinjen mellan när en viss överträdelse i det enskilda fallet leder till en anmälan om misstänkt brott kommer i stället i första hand att dras utifrån att det är fråga om ett grovt brott, och i övriga fall utifrån den beloppsgräns som vi föreslagit ovan. Med hänsyn härtill ser vi inte att det finns en beaktansvärd risk för att förutsebarheten i systemet skulle påverkas negativt. Den enskilde bör med utgångspunkt i våra förslag, i rimlig utsträckning, kunna förutse vilken sanktion som kan följa på en viss överträdelse.

### 8.3 En ny lag om sanktionsavgifter

I detta avsnitt behandlar vi vissa övergripande frågor om hur den sanktionsavgift vi föreslår i avsnitt 8.2 bör regleras lagtekniskt.

#### 8.3.1 Sanktionsavgiften ska regleras i en särskild lag

**Förslag:** Sanktionsavgiften ska regleras i en särskild lag. Lagen ska benämnas *lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område*.

#### Skälen för förslaget

##### *Utgångspunkter*

Som vi nämnt i avsnitt 8.2.3 anges i Europarådets rekommendation avseende administrativa sanktioner att de ska regleras i lag. Även om detta inte är rättslig bindande för den svenska lagstiftaren saknas, som vi ser det, anledning att ha någon annan utgångspunkt vad gäller normgivningsnivån för den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas. I svensk rätt upptas sanktionsavgifter visserligen inte direkt i regeringsformen. Det skulle därför kunna tyckas oklart hur de ska behandlas normgivningsmässigt. I såväl förarbeten som praxis synes frågan dock vara klarlagd. Vi kan notera att Grundlagsutredningen (2008) angav i sitt betänkande *En reformerad grundlag* att starka skäl talar för att föreskrifter av central betydelse för medborgarna och samhällslivet i övrigt ska kunna meddelas endast av riksdagen, det vill säga genom lag.<sup>94</sup> En sanktionsavgift kan, enligt vår mening, på goda grunder antas utgöra en sådan föreskrift. I olika lagstiftningsärenden avseende sanktionsavgifter har en reglering i lag ansetts lämplig.<sup>95</sup> I ett avgörande från Högsta domstolen som rörde uttag av miljö-sanktionsavgift uttalade domstolen bland annat följande. För att en sådan sanktionsavgift ska kunna tas ut gäller det stränga krav på författningsstöd som följer av legalitetsprincipen i artikel 7 i Europakonventionen. Samma krav på klar och tydlig lag som gäller enligt brottsbalken och inom specialstraffrätten ska därför ställas i fråga

---

<sup>94</sup> SOU 2008:125, s. 554.

<sup>95</sup> Se bland annat SOU 2017:29, s. 504 och SOU 2014:83, s. 103.



om avgifter som enligt Europakonventionen är att anse som straff.<sup>96</sup> Att den sanktionsavgift vi föreslår ska införas är att jämställa med straff enligt konventionen har vi redogjort för i avsnitt 8.2.3.

Att den sanktionsavgift som vi föreslår kommer att tillämpas av en bred krets av aktörer, däribland arbetslöshetskassor, vilka utgör privata subjekt och inte myndigheter, talar enligt vår mening också starkt för att regleringen bör anges i lag. Detta för att i möjligaste mån främja en förutsebar och likartad tillämpning.

Mot denna bakgrund kan vi inte komma till någon annan slutsats än att den nu aktuella sanktionsavgiften bör regleras i lag, vilket också gäller för sanktionsavgifter som finns på andra områden. Exempelvis kan sanktionsavgifter enligt fiskelagen, miljöbalken och brottsdatalagen nämnas.

### *Sanktionsavgiften bör regleras i en särskild lag*

I avsnitt 8.4 föreslår vi att tillämpningsområdet för den nya lagen, vad gäller vilka förmåner och stöd som bör omfattas, ska utgå från bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Vi har även ovan föreslagit att sanktionsväxlingen, det vill säga att ett straff enligt den lagen i många fall ska ersättas av en sanktionsavgift, ska komma till uttryck genom att anmälningsskyldigheten i 6 § den lagen begränsas. Det skulle därför kunna övervägas att bestämmelser om sanktionsavgift tas in i bidragsbrottslagen. Bestämmelser om sanktionsavgifter finns i särskilda kapitel eller avsnitt i bland annat fiskelagen och miljöbalken. Dessa författningar innehåller dessutom straffrättsliga bestämmelser. Vi anser emellertid att det i det aktuella fallet finns flera skäl som talar mot en sådan lösning.

För det första är tanken att en sanktionsavgift och ett straff enligt bidragsbrottslagen inte ska kunna aktualiseras samtidigt för samma överträdelse. Att reglera olika sanktionstyper i en och samma lag skulle, enligt vår mening, riskera att motverka denna betydelsefulla gränsdragning och leda till oklarheter i tillämpningen. Att det skulle kunna motverka uppfattningen att en ren avkriminalisering inte är avsedd, om bestämmelserna om sanktionsavgift placeras i anslutning till bestämmelserna om straff i bidragsbrottslagen, utgör enligt vår bedömning inte ett tungt vägande argument. Att en sådan effekt inte

---

<sup>96</sup> NJA 2013 s. 842.

är avsedd framgår som vi ser det med tillräcklig tydlighet genom att straffbestämmelserna i bidragsbrottslagen inte ändras.

Vidare kommer beslutsmyndigheterna att skilja sig åt. Beslut som rör straffrättsliga åtgärder vid bidragsbrott fattas av polis, åklagare och allmänna domstolar. Som vi föreslår i avsnitt 8.5 ska ett beslut om sanktionsavgift fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån som avgiften hänförs till. Vid ett överklagande kommer instansordningen också att skilja sig åt. En följd av dessa omständigheter är att hanteringen av ärenden om bidragsbrott och om sanktionsavgifter kommer att styras av väsensskilda regelverk. För Polismyndigheten, allmänna domstolar och åklagare finns i första hand regler i rättegångsbalken, medan handläggningen hos förvaltningsmyndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar är reglerad i förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Dessa omständigheter talar enligt vår bedömning mot att föra in bestämmelser som reglerar en sanktionsavgift i bidragsbrottslagen. Vi kan även notera att liknande överväganden gjordes av Utredningen om bidragsspärr avseende om bestämmelser om den bidragsspärr som föreslogs skulle föras in i bidragsbrottslagen.<sup>97</sup>

Ett alternativ som skulle kunna övervägas är att bestämmelser om sanktionsavgift förs in i respektive författning som reglerar en viss förmån eller ett visst stöd. För den som ska tillämpa bestämmelserna kan det vara en fördel om samtliga bestämmelser som gäller en viss förmån är samlade på ett ställe. En sådan lösning skulle samtidigt kunna leda till att tillämpningen blir mindre förutsebar och enhetlig. Den enskilde skulle även bli hänvisad till ett antal olika regelkomplex för att ta reda på vad som gäller i det enskilda fallet, en omständighet som bland annat anförts som skäl för att samla bestämmelser om återkrav av förmåner – vilka är spridda i olika författningar – i en särskild lag.<sup>98</sup>

Vid en sammantagen bedömning av ovanstående omständigheter anser vi att övervägande skäl talar för att sanktionsavgifterna ska regleras samlat, i en särskild lag. Därigenom kan en betydelsefull skiljelinje mellan administrativa sanktioner enligt den nya lagen och straffrättsliga sanktioner enligt bidragsbrottslagen främjas.

---

<sup>97</sup> SOU 2008:100, s. 201.

<sup>98</sup> *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning*, SOU 2009:6, s. 14.

### *Den nya lagens namn*

Den nya lagen bör ha ett namn som avspeglar dess innehåll och tillämpningsområde. Vi anser att det är självklart att det ska framgå att lagen reglerar sanktionsavgifter. Vad gäller tillämpningsområdet användes i SOU 2011:3 uttrycket ”trygghetssystemen” som ett samlingsbegrepp.<sup>99</sup> I flera utredningar och lagstiftningsärenden på området används däremot ”välfärdssystemen”. I förarbetena till bidragsbrottslagen anförde regeringen bland annat att lagen skulle omfatta de förmåner som ”hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen”.<sup>100</sup> Som vi återkommer till i avsnitt 8.4 föreslår vi att tillämpningsområdet för den nya lagen bör följa det som anges i 1 § bidragsbrottslagen. Vi anser mot denna bakgrund att lagen bör benämnas *lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område*. I betänkandet använder vi för läsbarhetens skull, kortformen ”den nya lagen”, om inget annat särskilt anges.

### 8.3.2 Syftet med den nya lagen

**Förslag:** Syftet med den nya lagen ska vara att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta ska anges i en särskild bestämmelse.

**Skälen för förslaget:** Bestämmelser om syftet med en reglering saknar normalt egentligt materiellt innehåll och är i stället en slags deklARATION av de bakomliggande och övergripande målen med regleringen. Ett uttryckligt fastslående av lagens syfte har emellertid inte enbart en symbolisk eller informativ betydelse. Att uttryckligen ange syftet med en viss reglering kan få relevans i rättstillämpningen, genom att det ger en vägledning för tolkningen av de materiella bestämmelserna i lagen.<sup>101</sup> Det finns därför, enligt vår mening, skäl att införa en bestämmelse som anger den nya lagens syfte.

Av våra direktiv framgår att huvudsyftet med uppdraget är att ”säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering, för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.”<sup>102</sup> Vi kan

<sup>99</sup> SOU 2011:3.

<sup>100</sup> Prop. 2006/07 :80, s. 68.

<sup>101</sup> *Myndighetsdatalag*, SOU 2015:39, s. 220.

<sup>102</sup> Dir. 2021:39, s. 1.

notera att i förarbetena till bidragsbrottslagen anfördes att syftet med den lagen bland annat är att minska antalet felaktiga utbetalningar.<sup>103</sup> I de förslag om en sanktionsavgift som lades fram i SOU 2011:3 anfördes att avgiften skulle ha ett sådant syfte.<sup>104</sup> Det är, som vi ser det, tydligt att det finns en övergripande strävan att främja en preventiv effekt genom de sanktionssystem som finns, och har övervägts, på välfärdssystemens område.

Vi ser inte anledning att ha en annan uppfattning vad gäller den sanktionsavgift som vi föreslår. Som vi redogjort för i avsnitt 8.2.2 anser vi att en sanktionsavgift kan ha en preventiv effekt, genom att fler överträdelser än i dag beivras och att en överträdelse medför en snabb reaktion från samhället. Om enskilda i större utsträckning upplever att det finns en ökad risk att en överträdelse möts med en reaktion, kan de i större utsträckning förmås att lämna korrekta uppgifter från början. Därigenom kan även felaktiga utbetalningar motverkas.

För att tydliggöra detta anser vi att det i en särskild bestämmelse i den nya lagen bör anges att lagens syfte är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vad gäller uttrycket *felaktiga* utbetalningar kan det omfatta både sådana utbetalningar som beror på den enskildes agerande och de som beror på att myndigheten har gjort något fel.<sup>105</sup> Den nya lagen omfattar bara den förstnämnda situationen. Detta tydliggörs i den bestämmelse som vi redogör för i avsnitt 8.6, angående när en avgift kan tas ut. Det kan därför tyckas något missvisande att, när det gäller syftet med den nya lagen, tala om felaktiga utbetalningar. Det övergripande syftet med sanktionsavgiften bör emellertid vara att värna välfärdssystemen på lång sikt. Ett liknande mål och syfte angavs i samband med övervägandena för en bidragsspärr. Som anfördes av Utredningen om bidragsspärr krävs att det vidtas åtgärder på en mängd olika områden för att komma till rätta med felaktiga utbetalningar.<sup>106</sup> Den sanktionsavgift som vi föreslår kan enligt vår mening utgöra *en* sådan åtgärd. Även om den nya lagen endast omfattar de felaktiga utbetalningar som beror på den enskilde anser vi därför att det är lämpligt att låta det övergripande, bredare, syftet återspeglas i en syftesbestämmelse.

---

<sup>103</sup> Prop. 2006/07:80, s. 1.

<sup>104</sup> SOU 2011:3, s. 116.

<sup>105</sup> Jfr prop. 2006/07:80, s. 21.

<sup>106</sup> SOU 2008:100, s. 140.

Med hänsyn till att det är fråga om en syftesbestämmelse anser vi att det inte är nödvändigt att särskilt ange att det är fråga om felaktiga utbetalningar av sådana ekonomiska förmåner eller stöd som anges i 1 § bidragsbrottslagen. Det framgår av den bestämmelse som anger den nya lagens tillämpningsområde (se avsnitt 8.4).

## 8.4 Den nya lagens tillämpningsområde

Vi har ovan i avsnitt 8.3 gjort bedömningen att bestämmelserna om en sanktionsavgift ska samlas i en särskild lag, lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område (den nya lagen). Vi behandlar i detta avsnitt hur tillämpningsområdet för den nya lagen bör anges.

### 8.4.1 Utgångspunkter för tillämpningsområdet

De brister vad gäller att bidragsbrott inte beivras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, som enligt vår mening visar på ett behov av en sanktionsavgift (se avsnitt 8.2.2), är inte avgränsade till endast någon eller några av de förmåner eller stöd som finns på välfärdssystemens område. Behovet av ett system med sanktionsavgifter gör sig enligt vår mening gällande på detta område som helhet. Det framstår som främmande att peka ut någon särskild förmån eller stöd som särskilt skyddsvärd. Att undanta en viss förmån skulle även, vilket lyfts under vårt arbete, kunna medföra att förmånen eller stödet ses som mer ”attraktiv” för fusk. Vid dessa förhållanden bör utgångspunkten vara att samma förmåner och stöd som, vid en regelöverträdelse, kan medföra en straffrättslig sanktion enligt bidragsbrottslagen också ska omfattas av den nya lagen.

I SOU 2011:3 anfördes att ett system med sanktionsavgifter bör vara generellt utformat och att tillämpningsområdet för avgiften skulle bestämmas så att det i så hög utsträckning som möjligt anslöt till bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Utredningen ansåg inte att några förmåner som omfattades av bidragsbrottslagen skulle undantas.<sup>107</sup>

Även med utgångspunkten att systemet bör ges en generell utformning finns det anledning att i detta sammanhang överväga om

---

<sup>107</sup> SOU 2011:3, s. 99.

den nya lagens tillämpningsområde bör begränsas i fråga om någon viss typ av förmån eller stöd. En anledning till sådana överväganden är att bidragsbrottslagens tillämpningsområde från den 1 januari 2020 har utökats. I 1 § andra stycket den lagen anges att den även omfattar sådana stöd, bidrag och ersättningar som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Att det bör övervägas att undanta vissa förmåner och stöd har också anförts under vårt arbete och i remissyttranden över de förslag som lades fram i SOU 2011:3.

Eftersom sanktionsavgiften är en ekonomisk sanktion ser vi att de argument som i första hand kan anföras för att en viss förmån eller ett visst stöd ska undantas är ekonomiska sådana. Det kan bland annat hävdas att en sanktionsavgift i praktiken skulle drabba den enskilde hårdare än ett straff enligt bidragsbrottslagen, särskilt i förhållande till sådana förmåner och stöd som kan sägas utgöra det yttersta skydds nätet, exempelvis ekonomiskt bistånd. Det bör även beaktas att vi föreslår att en sanktionsavgift ska kunna tas ut utan att det är fråga om ett uppsåtligt eller oaktsamt agerande, det vill säga utifrån ett strikt ansvar (se avsnitt 8.2.4).

Med detta sagt gör vi följande överväganden. Någon uttömmande redogörelse avseende de förmåner och stöd som kan omfattas är inte avsedd utan vi har valt att lyfta fram de som enligt vår mening ger upphov till särskilda frågeställningar som bör belysas närmare.

## 8.4.2 Särskilt angående vissa förmåner och stöd

### Förmåner och stöd där risken för missbruk bedöms som liten

Att risken för missbruk eller felaktiga utbetalningar av en förmån eller ett stöd bedöms som liten utgör enligt vår mening inte ett skäl för att helt undanta dem från den nya lagens tillämpningsområde. En sådan förmån som särskilt nämnts i tidigare lagstiftningsarbeten är premiepension. Enligt vad Återkravsutredningen kunde utröna hade det aldrig förekommit att en premiepension hade återkrävts,<sup>108</sup> och i sitt remissyttrande över förslaget till bidragsbrottslag anförde Premiepensionsmyndigheten att risken för brott vid utbetalning av premiepension ansågs vara mycket begränsad. Regeringen ansåg däremot

---

<sup>108</sup> SOU 2009:6, s. 192.

att sådana omständigheter inte utgjorde tillräckliga skäl för att undanta premiepensionen från lagens tillämpningsområde.<sup>109</sup>

En uppenbar fördel med att undanta vissa förmåner som mycket sällan kan förväntas aktualisera en sanktionsavgift är att ”onödiga” ärenden kan undvikas. Den enskilde behöver inte heller, för en viss förmån eller stöd, sväva i ovisshet om huruvida han eller hon kan komma att bli föremål för en sanktionsavgift eller inte. Vi anser dock att det är svårt att bedöma vilka framtida behov av en sanktionsavgift som finns i fråga om olika förmåner. Till detta kommer att vi föreslår att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även när det inte är fråga om uppsåtligt eller oaktsamt beteende. Slutsatser kring om en förmån sällan är föremål för en sanktion enligt bidragsbrottslagen har därför inte samma relevans i det nu aktuella sammanhanget. Det är därför enligt vår mening också svårt att se att det skulle finnas ärenden som är ”onödiga”, särskilt med hänsyn till att den sanktionsavgift som vi föreslår bland annat har till syfte att *fler* fall av felaktiga utbetalningar som beror på den enskilde ska beivras än i dag.

Med hänsyn till dessa omständigheter anser vi att det saknas tillräckliga skäl för att undanta en förmån eller stöd som omfattas av bidragsbrottslagen från den nya lagens tillämpningsområde, enbart av det skälet att tillämpningen i praktiken kan antas bli begränsad.

## Ekonomiska stöd enligt 1 § andra stycket bidragsbrottslagen

Ekonomiska stöd infördes i bidragsbrottslagen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020. Av uppenbara skäl behandlades de därför inte i SOU 2011:3. Dessa stöd är som regel knutna till en viss verksamhet och betalas ut exempelvis till en arbetsgivare eller krediteras dennes skattekonto. Ekonomiskt stöd för anställning av vissa enskilda personer som Arbetsförmedlingen beslutar om, och Försäkringskassans beslut om tandvårdsstöd är exempel på stöd som omfattas av bestämmelsen. Även beslut om assistansersättning som fattas av kommuner och av Försäkringskassan omfattas, när utbetalningen sker till annan än brukaren.<sup>110</sup>

Dessa stöd är alltså utformade så att de tillfaller någon annan än den som förmånen avser, det vill säga i normalfallet den som ansöker

---

<sup>109</sup> Prop. 2006/07:80, s. 66 och 69.

<sup>110</sup> SOU 2018:14, s. 339.

om en förmån. Utredningen om bidragsspärr bedömde att i fråga om sådana förmåner som tillkommer någon annan än den som ansöker om den bör bidragsspärr inte komma i fråga. Exempel som nämndes är underhållsstöd, livränta till barn och barnpension. Gemensamt för dessa förmåner är att det är vårdnadshavaren som ansöker om förmånen, om barnet är under 18 år. Utredningen ansåg att intresset av att säkerställa att dessa stöd kom barnen till godo vägde tyngre än intresset av att beivra överträdelser som vårdnadshavaren begått. Det lyftes fram att det är givet att en sanktion som bidragsspärr inte ska kunna åläggas annan än den som begått en lagöverträdelse.<sup>111</sup>

Att en sanktion ska träffa den som begår en viss överträdelse är givetvis en naturlig utgångspunkt, vilket vi återkommer till i avsnitt 8.6 när vi behandlar frågan om vem sanktionsavgift kan tas ut av. En avgörande skillnad mellan en sanktionsavgift hänförlig till ett ekonomiskt stöd enligt bidragsbrottslagen och de förmåner som föreslogs inte skulle omfattas av en bidragsspärr är dock vem som ska anses ”drabbas” av sanktionen i fråga. I sistnämnda fall drabbas den som tar emot förmånen, genom att rätten till den upphör under tiden bidragsspärren gäller, oavsett om det är den som förmånen avser som har begått överträdelser. När det gäller de ekonomiska stöd som nu är i fråga är det – i enlighet med våra förslag i avsnitt 8.6 – i stället den som har begått regelöverträdelser som ”drabbas” av sanktionsavgiften. Att en sådan avgift tas ut påverkar inte rätten i sig till stödet som den hänför sig till på samma sätt som en bidragsspärr.

En sanktionsavgift slår därmed inte mot annan än den som begått överträdelser på samma sätt som en bidragsspärr. Några sådana skyddsintressen som anfördes av Utredningen om bidragsspärr gör sig därför inte gällande. Vi anser därför att det inte på den grunden finns skäl för att undanta ekonomiska stöd från tillämpningsområdet för den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas. Inte heller i övrigt har det kommit fram något skäl till ett sådant undantag.

## Kommunala förmåner och stöd

De förmåner eller stöd som beslutas av kommunerna utgör centrala delar av välfärdssystemen och bör som vi ser det skyddas genom det sanktionsavgiftssystem – med en snabbare reaktion, i fler fall än i dag

---

<sup>111</sup> SOU 2008:100, s. 159 f.



– som vi föreslår. De skäl som vi anfört i avsnitt 8.2.2 som talar för ett behov av en sanktionsavgift gör sig enligt vår uppfattning gällande i samma utsträckning som för de förmåner och stöd som beslutas av statliga myndigheter eller arbetslöshetskassor. Vi återkommer nedan till våra överväganden kring några av de förmåner som beslutas av kommuner, i form av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Vår bedömning är således att det inte finns skäl att på ett generellt plan undanta kommunala förmåner och stöd från den nya lagen. Vi anser inte heller att principen om den kommunala självstyrelsen ger skäl till en annan bedömning (se närmare kring detta i avsnitt 12.5).

## Studiehjälp och studiemedel

### *Studiehjälp*

Studiehjälp lämnas av CSN som studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Utmärkande för denna förmån är att mottagarna är unga, att de felaktigt utbetalade beloppen nästan alltid är små och att utbetalning vanligen sker efter anmälan från läroanstalten, inte efter ansökan från den enskilde. I SOU 2011:3 ansåg utredningen att dessa omständigheter inte utgjorde bärande skäl för att undanta studiehjälp. Utredningen grundade sin bedömning bland annat på att sanktionsavgiftens effektivitet förutsätter att just förmåner som avser små belopp omfattas och att ett undantag som bygger på att målgruppen för förmånen är unga skulle kunna ge den felaktiga signalen att oriktiga uppgifter kan accepteras, vilket skulle kunna vara särskilt betänkligt i fråga om just ungdomar.<sup>112</sup> Vi delar dessa bedömningar. När det gäller att ett beslut om studiehjälp ofta bygger på uppgifter som har lämnats av andra, till exempel läroanstalten, än den som förmånen avser, pekade CSN på detta i sitt remissyttrande över SOU 2011:3 som ett skäl för att undanta studiehjälp från ett system med sanktionsavgifter. Det anfördes bland annat att det var olämpligt att belägga skolk, vilket den enskilde inte anses ha en skyldighet att anmäla, med en sanktion.

I avsnitt 8.7.4 gör vi bedömningen att en sanktionsavgift inte ska tas ut i de fall den oriktiga uppgiften har lämnats, eller ändrade för-

---

<sup>112</sup> SOU 2011:3, s. 101.

hållanden inte har anmälts i föreskriven ordning, av någon som kan ses som ”tredje man”, det vill säga där den aktuella förmånen varken avser eller betalas ut till denne. Det skulle bland annat kunna vara en läroanstalt som lämnar uppgifter om ogiltig frånvaro. Om det dessutom saknas en skyldighet enligt författning att anmäla ogiltig frånvaro, brister det i de grundläggande förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift. Vid dessa förhållanden skulle därmed en sanktionsavgift komma att aktualiseras i en begränsad andel ärenden rörande studiehjälp, vilket noterades i SOU 2011:3.<sup>113</sup> Detta är dock inte ett skäl att undanta förmånen i sig, enligt vår uppfattning (jämför vad som anförts ovan om sådana förmåner). Sammantaget anser vi att det saknas skäl för att undanta studiehjälp från den nya lagens tillämpningsområde.

### *Studiemedel*

Ett antal särdrag utmärker denna förmån. Förmånen består delvis av lån, delvis av bidrag. För det andra prövas rätten till förmånen mot uppgifter som den studerande lämnar om sina framtida inkomster.<sup>114</sup> När dessa uppgifter lämnas utgör de endast uppskattningar. Om inkomstförhållandena ändras är den studerande – enligt 3 kap. 27 § studiestödslagen (1999:1395) – skyldig att anmäla det till CSN.

Utgångspunkten är att lånedelen alltid ska betalas tillbaka. Frågan kan därför ställas om behovet av en sanktionsavgift gör sig gällande på samma sätt för i vart fall lånedelen. I SOU 2011:3 anfördes att utlåning alltid innebär ett risktagande för kreditgivaren och att det är rimligt att den risken begränsas till de fall där mottagaren av lånet är berättigad till det.<sup>115</sup> Vi delar denna bedömning. Dessutom bör det påpekas att det är straffbart enligt bidragsbrottslagen att lämna oriktiga uppgifter som orsakar fara för att studiemedlets lånedel betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

När det gäller att rätten till studiemedel prövas mot uppgifter om framtida inkomster kan vi notera att CSN, i sitt remissyttrande över SOU 2011:3, ansåg att felaktiga utbetalningar som beror på för hög inkomst skulle undantas från en sanktionsavgift. Man lyfte bland

---

<sup>113</sup> SOU 2011:3, s. 101.

<sup>114</sup> Även bostadsbidrag och bostadstillägg enligt 95 kap. och 100 kap. socialförsäkringsbalken bygger på preliminära uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden.

<sup>115</sup> SOU 2011:3, s. 104.

annat fram att det finns stora svårigheter att utreda den exakta tidpunkten för när det så kallade fribeloppet överskreds. Att det kan vara svårt att i ett enskilt fall avgöra sådana frågor utgör enligt vår bedömning inte ett vägande skäl för att undanta studiemedel som helhet. Som påpekades i SOU 2011:3 lämnas också andra uppgifter, till exempel om studietakt, i en ansökan om studiemedel.<sup>116</sup> Oriktiga uppgifter i den delen bör kunna mötas av en sanktionsavgift på samma sätt. En sådan oriktig uppgift kan även leda till straffansvar. Det framstår inte som konsekvent att undanta dessa fall från den sanktionsavgift som vi föreslår.

En annan omständighet, som lyftes i både SOU 2011:3 och av CSN i remissyttrande över betänkandet, är att lagstiftaren har ansett att exempelvis studerande som fastnar i de kontroller av inkomst som CSN regelmässig gör, bör undantas från straff enligt bidragsbrottslagen, om det inte rör sig om ett uppsåtligt agerande. I förarbetena till bidragsbrottslagen anfördes att om det inom ramen för administrationen av en förmån finns en kontroll som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav, bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. Studiemedel lyftes särskilt fram.<sup>117</sup>

Vi föreslår i avsnitt 8.2.4 att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även om det inte är fråga om ett uppsåtligt eller vårdslöst agerande. Det kan därför hävdas att det är fråga om en sanktionsskärpning. Vi delar bedömningen som gjordes i SOU 2011:3 att i de fall där den enskilde har underlåtit att anmäla ändrad inkomst bör sanktionsavgift i allmänhet kunna tas ut. Detta inskräper vikten av att skyldigheten fullgörs. Vi anser mot denna bakgrund att den omständigheten att ett oaktsamt agerande i många fall inte skulle leda till en straffrättslig sanktion, inte utgör skäl för att undanta studiemedel från den nya lagens tillämpningsområde.

Vi ifrågasätter inte att CSN genomför ett stort antal kontroller varje år och att en sanktionsavgift skulle kunna medföra betydande arbetsinsatser, särskilt som vi föreslår att en sådan avgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har agerat uppsåtligt eller oaktsamt. Dessa omständigheter utgör emellertid enligt vår bedömning inte ett tungt vägande skäl för att undanta studiemedel från den nya lagens tillämpningsområde. Snarare visar det på behovet av att kunna möta

---

<sup>116</sup> SOU 2011:3, s. 102.

<sup>117</sup> Prop. 2006/07 :80, s. 98.

ett större antal överträdelse med en snabb och effektiv sanktion, inte endast ett återkrav. En sanktionsavgift bör, som vi redogjort för i avsnitt 8.2.2, kunna få en preventiv och avskräckande effekt som ett återkrav saknar. Den enskilde kan på detta sätt förmås att lämna korrekta uppgifter i första skedet, vilket i sin tur kan minska behovet av efterkontroller. I detta sammanhang vill vi även lyfta att för det fall en oriktig uppgift har lämnats men sannolikt skulle upptäckas vid en sådan normalt rutinmässig kontroll som en myndighet gör, ska en avgift inte tas ut, eftersom det då saknas en konkret fara för en felaktig utbetalning (se avsnitt 8.6.6).

Sammantaget är vår bedömning att studiemedel inte bör undantas från den nya lagens tillämpningsområde.

### Förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen

I avsnitt 8.2.2 har vi gjort bedömningen att det finns ett behov av sanktionsavgift även inom arbetslöshetsförsäkringen, trots att det på det området redan finns vissa administrativa sanktioner, i form av utslutning och fränkännande av rätt till ersättning. Med detta som utgångspunkt skulle det, som vi ser det, framstå som motsägelsefullt att samtidigt undanta vissa av de förmåner och stöd som återfinns inom arbetslöshetsförsäkringen.

Vi kan här notera att Utredningen om bidragsspärr föreslog att bidragsspärr inte borde införas i fråga om arbetslöshetsersättningen, utan att befintliga sanktioner fortsatt skulle komma i fråga. Det ska dock påpekas att skälet var att utredningen gjorde bedömningen att likheterna mellan de befintliga sanktionerna och den sanktion i form av bidragsspärr som övervägdes var så stora att det inte var lämpligt att låta dem gälla samtidigt.<sup>118</sup> Den sanktionsavgift som vi föreslår har, som vi anför i avsnitt 8.2.2, en viktig funktion även med hänsyn till de befintliga sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen. Den bedömning som gjordes av Utredningen om bidragsspärr har därför inte någon direkt bäring för våra överväganden i denna del.

I avsnitt 8.5 föreslår vi att det saknas hinder mot att låta en arbetslöshetskassa besluta om att ta ut sanktionsavgift. Det saknas därför anledning att, på grund av att en arbetslöshetskassa är ett privat organ och inte en myndighet, undanta någon förmån eller stöd som de

---

<sup>118</sup> SOU 2008:100, s. 154 f.

beslutar om från den nya lagens tillämpningsområde. I SOU 2011:3 gjordes inte någon annan bedömning i detta avseende.<sup>119</sup>

En annan fråga är om förbudet mot dubbelbestraffning innebär att förmåner och stöd inom arbetslöshetsförsäkringen bör undantas från den nya lagens tillämpningsområde. Den som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktiga uppgifter som har betydelse för medlemskapet eller rätten till ersättning kan uteslutas eller bli fränkänd rätten till ersättning. Detta framgår av 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor respektive 46 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Samma oriktiga uppgift kan också ligga till grund för en sanktionsavgift enligt den nya lagen. Att de olika sanktionerna fyller delvis olika syften, vilket vi redogjort för i avsnitt 8.2.2, har inte någon avgörande betydelse vid bedömningen av om de kan påföras samtidigt utan att riskera att hamna i konflikt med förbudet mot dubbla prövningar enligt Europakonventionen. Det får emellertid anses stå klart att nämnda sanktioner som återfinns inom arbetslöshetsförsäkringen inte är att jämställa med straff. I motiven till ovan nämnda bestämmelser som reglerar uteslutning respektive fränkännande av rätt till ersättning redogjorde regeringen utförligt för denna fråga, och gjorde bedömningen att den gällande ordningen med straff för bidragsbrott och administrativa sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen är förenlig med såväl konventionen som unionsrätten.<sup>120</sup> Samma bedömning gjordes av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.<sup>121</sup> Det har inte kommit fram några omständigheter som ger anledning att här göra en annan bedömning. Även för det fall det skulle finnas en risk för dubbla prövningar i konventionens mening kan en sådan risk undanröjas genom att särskilda spärregler införs i den nya lagen (se avsnitt 8.10).

Oaktat att det inte finns någon risk för dubbla prövningar i konventionens mening bör sanktionskumulation undvikas. Som vi har redogjort för i avsnitt 8.2.2 fyller uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning respektive sanktionsavgift olika syften. I detta sammanhang vill vi även erinra om att redan nu gällande regelverk innebär att en enskild – som en följd av samma oriktiga uppgift – kan drabbas av dels en straffrättslig påföljd enligt bidragsbrottslagen, dels uteslutning eller fränkännande av ersättning. Vi ser därför inte att risken för

---

<sup>119</sup> SOU 2011:3, s. 109 f.

<sup>120</sup> Prop. 2012/13:12, s. 50 f.

<sup>121</sup> *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, SOU 2020:37, s. 464 f.

sanktionskumulation är ett tungt vägande skäl för att undanta någon förmån eller stöd inom arbetslöshetsförsäkringen. För det fall det i ett enskilt fall skulle framstå som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp finns dessutom möjlighet att sätta ner avgiften i enlighet med våra förslag i avsnitt 8.9.5.

Vi anser således sammanfattningsvis att det faktum att det inom arbetslöshetsförsäkringen redan finns administrativa sanktioner inte utgör hinder mot att låta även de förmåner och stöd som beslutas av arbetslöshetskassorna omfattas av den nya lagen. Inte heller i övrigt anser vi att det har kommit fram omständigheter som ger anledning att föreslå ett sådant undantag.

### Förmåner som kan sägas utgöra ett yttersta skyddsnet

En ekonomisk sanktion kan antas få stor betydelse när överträdelsen rör en förmån som utgör samhällets yttersta skyddsnet och som har till syfte att möjliggöra för den enskilde att upprätthålla en skälig levnadsnivå. Framför allt kan det vara fråga om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och bistånd enligt LMA. Frågan är om det finns anledning att undanta dessa från den nya lagen.

Utredningen om bidragsspärr föreslog att dessa förmåner skulle undantas en bidragsspärr, med hänsyn till att en sådan spärr skulle kunna leda till att vissa människor helt skulle komma att sakna försörjning.<sup>122</sup> Återkravsutredningen föreslog å sin sida inte att dessa förmåner skulle undantas från en möjlighet till återkrav, men ansåg att det – på grund av svårigheter att i praktiken få tillbaka utbetalda ersättningar – inte skulle vara en skyldighet.<sup>123</sup>

Som anfördes i SOU 2011:3 är en avgörande skillnad mot en bidragsspärr att en sanktionsavgift inte påverkar rätten till förmånen eller stödet i sig. Sanktionsavgiften kan därför inte anses påverka den enskildes möjlighet till att upprätthålla en skälig levnadsnivå negativt på samma sätt som vid en bidragsspärr.<sup>124</sup> Vi delar denna bedömning. Det finns därför inte på den grunden anledning att undanta dessa förmåner från tillämpningsområdet. Det går enligt vår mening inte heller att undantagslöst förutsätta att den enskilde alltid drabbas hårt ekonomiskt enbart för att överträdelsen rör exempelvis ekonomiskt

---

<sup>122</sup> SOU 2008:100, s. 157 f.

<sup>123</sup> SOU 2009:6, s. 247 f.

<sup>124</sup> SOU 2011:3, s. 113.

bistånd. Den oriktiga uppgiften skulle kunna bestå i att den enskilde i sin ansökan angett att han eller hon saknar egna medel, men att det därefter kommer fram att detta inte stämmer. I det fallet är det enligt vår uppfattning svårt att motivera att förmånen helt ska undantas från den nya lagens tillämpningsområde, utifrån argumentet att den enskilde kan drabbas hårt ekonomiskt av sanktionsavgiften.

Ett argument mot att låta ekonomiskt bistånd och bistånd enligt LMA omfattas av en sanktionsavgift är att det, i vart fall så länge biståndet utgår, kan framstå som närmast uteslutet att den enskilde kan betala sanktionsavgiften. Det ska dock framhållas att de aktuella förmånerna i dag kan leda till en straffrättslig sanktion – exempelvis i form av dagsböter – enligt bidragsbrottslagen. Samma effekt kan då tänkas uppstå. Det kan tilläggas att det även i detta avseende kan vara så att den oriktiga uppgiften har bestått i att den enskilde faktiskt har egna medel. I de fallen gör sig argumentet att en sanktionsavgift inte kan antas kunna betalas inte heller gällande på samma sätt.

Vi anser att dessa omständigheter talar mot att undanta dessa förmåner från den nya lagens tillämpningsområde. Här kan dock beaktas att vi föreslår att även sådana överträdelse som inte är straffbara enligt bidragsbrottslagen ska kunna leda till en sanktionsavgift. En sådan utvidgning av det sanktionerade området skulle kunna framstå som särskilt sträng för de grupper som uppbär exempelvis ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Vi ser dock inte att detta utgör ett bärande argument. För det första förutsätter ett sådant antagande att de som uppbär ekonomiskt bistånd generellt sett skulle ha sämre möjlighet att lämna korrekta uppgifter än andra grupper. Vi har svårt att ställa oss bakom ett sådant synsätt. För det andra föreslår vi att det strikta ansvaret balanseras genom att det ska finnas möjlighet att besluta om hel eller delvis nedsättning av en sanktionsavgift om det leder till ett oskäligt utfall (se avsnitt 8.9). En sådan lösning, som beaktar omständigheterna i det enskilda fallet, är enligt vår mening lämpligare än att helt undanta förmåner i form av ekonomiskt bistånd eller bistånd enligt LMA, eller någon annan förmån som har till syfte att garantera en skälig levnadsnivå. Vi kan notera att även i SOU 2011:3 föreslogs det att orimliga utfall skulle mötas med en nedsättning av sanktionsavgiften.<sup>125</sup>

Det bör i detta sammanhang erinras om att vi anser att hänsyn till sådana ekonomiska skäl som nu anförts inte ska utgöra särskilda skäl

<sup>125</sup> SOU 2011 :3, s. 114.

för att – i stället för att ta ut en avgift – anmäla en överträdelse som misstänkt brott enligt bidragsbrottslagen (se avsnitt 8.2.8). I stället bör nedsättning av avgiften kunna komma i fråga.

### 8.4.3 Hänsyn till principen om barnets bästa

Artikel 3 i barnkonventionen<sup>126</sup> slår fast att vid alla åtgärder och beslut som rör barn ska vad som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand. Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen svensk lag. Det innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen.

En sanktionsavgift kan drabba barn både direkt och indirekt. Det kan i vissa fall vara den unge som har lämnat en oriktig uppgift i en ansökan som han eller hon själv har lämnat, exempelvis i fråga om sjukpenning som han eller hon uppbär. En sanktionsavgift kan då i vissa fall tas ut av den unge. Indirekt kan barnet drabbas genom att en sanktionsavgift tas ut av en vårdnadshavare, som därigenom kan få en sämre ekonomisk förmåga och därigenom en sämre möjlighet att fullgöra sitt ansvar som vårdnadshavare. Vi vill erinra om att vi i avsnitt 8.7 föreslår att utgångspunkten är att sanktionsavgift ska tas ut av den som faktiskt har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden.

Den omständigheten att ett barn direkt eller indirekt kan drabbas av att en sanktionsavgift tas ut kan enligt vår mening inte ges någon vidsträckt betydelse i så mån att vissa förmåner eller stöd helt bör undantas från den nya lagen. Det framstår som mer naturligt att låta hänsynstaganden till barnets bästa få genomslag inom ramen för bedömningen av om det – i ett *enskilt* fall – skulle vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. Som jämförelse kan nämnas att Återkravsutredningen i sitt betänkande föreslog att hänsyn till barnets bästa kunde beaktas vid eftergift av återkrav. Utredningen om bidragsspärr anförde att hänsyn till barnets bästa medförde att det skulle finnas utrymme för att inte besluta om bidragsspärr om det var uppenbart oskäligt.<sup>127</sup> Ingen av utredningarna förordade att principen om barnets bästa skulle utgöra skäl för att helt undanta vissa förmåner. I avsnitt 8.9 återkommer vi till våra närmare överväganden

<sup>126</sup> Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

<sup>127</sup> Jämför SOU 2009:6, s. 262 och SOU 2008:100, s. 182 f.



om möjligheten att helt eller delvis sätta ner en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

Vi anser sammantaget att det saknas anledning att, med hänsyn till principen om barnets bästa enligt barnkonventionen, undanta någon förmån eller stöd från den nya lagens tillämpningsområde.

#### 8.4.4 Tillämpningsområdet för den nya lagen bör vara samma som för bidragsbrottslagen

**Förslag:** Lagen ska gälla för de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av 1 § bidragsbrottslagen (2007:612).

**Skälen för förslaget:** Vi anser att ledorden avseende den nya lagens tillämpningsområde bör vara enhetlighet och förutsebarhet, med anledning av att det är fråga om en sanktion som kan jämföras med straff och att den nya lagen ska tillämpas av en bred krets av aktörer. Behovet av ett enhetligt sanktionsavgiftssystem har framhållits av bland annat Skatteverket i remissvar över SOU 2011:3.<sup>128</sup>

Vi har i inledningen till detta avsnitt anført att vi anser att tillämpningsområdet för den nya lagen bör följa det som anges i 1 § bidragsbrottslagen. De överväganden kring vissa enskilda typer av förmåner och stöd som vi redogjort för ovan förändrar inte denna bedömning.

Det är enligt vår bedömning inte ändamålsenligt att undanta vissa förmåner eller stöd helt från den nya lagens tillämpningsområde. För det första skulle det innebära att vissa överträdelse inte kan beivras på annat sätt än genom straff. Om en överträdelse inte får anmälas – på grund av att beloppet är mindre än ett halvt prisbasbelopp och inga särskilda skäl finns (se avsnitt 8.2.8) – samtidigt som förmånen eller stödet som överträdelser avser är helt undantagen från den nya lagens tillämpningsområde, skulle ingen sanktion alls komma i fråga. Detta ligger inte i linje med tanken med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår, som bland annat syftar till att *fler* överträdelse än i dag ska beivras, genom ett snabbt och effektivt förfarande. Att motverka dessa mål genom att föreskriva en särreglering av anmälningsskyldigheten för vissa förmåner eller stöd främjar inte heller enkelhet eller förutsebarhet i tillämpningen.

<sup>128</sup> Se exempelvis SACO:s remissyttrande den 27 september 2011, Rnr 62.11 och Skatteverkets remissyttrande den 26 september 2011, dnr 131 500490-11/112.

Välfärdssystemen omfattar ett stort antal förmåner och stöd som skiljer sig vad gäller målgrupp, syfte, hur de utbetalas och inte minst beloppsstorlek. Som exempel kan nämnas att det inte krävs många utbetalningar på studiemedelområdet för att komma upp i tämligen stora belopp, medan det inom till exempel tillfällig föräldrapenning uppnås först efter många utbetalningar. Nya förmåner införs kontinuerligt och villkoren för dem som nu finns kan ändras. I de riktlinjer från regeringen om utformning av sanktionsavgiftssystem, som vi redogjort för i avsnitt 8.2.3, uttalas att sanktionsavgifter endast bör få förekomma inom vissa klart avgränsade rättsområden. Det skulle därför kunna övervägas om den nya lagen bör innehålla någon särreglering, så att bestämmelserna i nödvändig utsträckning anpassas efter de olika förmånerna och stöden som ska omfattas. En fördel med specifika bestämmelser för olika förmåner eller stöd skulle vara att nödvändiga justeringar i systemet underlättas, om en ändring i den nya lagen inte alltid behöver beakta effekten för en större mängd olika förmåner och aktörer. Vi anser emellertid inte att det uppväger behovet av enhetlighet. Om tillämpningsområdet för den nya lagen styrs av alltför detaljerade bestämmelser kan dessa ständigt komma att behöva justeras. Särregleringar kan också leda till att vissa förmåner eller stöd uppfattas som mer eller mindre skyddsvärda. Det finns enligt vår mening ett behov av att gränsdragningen mot bidragsbrottslagen är enhetlig.

Som vi anfört i avsnitt 8.2.2 kan en sanktionsavgift också antas fylla en viktig funktion i förhållande till juridiska personer, som inte kan bli föremål för en straffrättslig påföljd på samma sätt som fysiska personer. Det finns en risk att den preventiva effekten i förhållande till fusk med ersättningar som bedrivs i företagsform skulle kunna motverkas för de förmåner eller stöd som eventuellt skulle undantas. En kännbar ekonomisk sanktion som riktas mot företaget kan antas ha en bättre preventiv funktion i dessa fall, än ett straff som eventuellt träffar en så kallad målvakt. Även detta talar mot att begränsa den nya lagens tillämpningsområde.

När det gäller att den enskilde riskerar att drabbas ekonomiskt av en sanktionsavgift anser vi att det inte är ändamålsenligt att av den anledningen undanta en viss kategori av ekonomiska förmåner eller stöd från den nya lagens tillämpningsområde. En lämpligare ordning är att det finns en möjlighet att beakta oskäligen resultat i det enskilda fallet, genom att bestämmelser om nedsättning av en sanktionsavgift

införs i den nya lagen. Uttalanden i samma riktning gjordes i fråga om bidragsspärr, där bedömningen gjordes att för flertalet förmåner bör de hänsyn som kan behöva tas kunna ske inom ramen för en skälighetsbedömning i det enskilda fallet.<sup>129</sup> I avsnitt 8.9 behandlar vi sådana bestämmelser.

Inte heller principen om barnets bästa ger anledning att undanta någon förmån eller något stöd från den nya lagens tillämpningsområde. Vi anser således sammanfattningsvis att den nya lagen ska gälla för samma ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av 1 § bidragsbrottslagen.

## 8.5 Vem som ska besluta om sanktionsavgift

I avsnitt 8.2.3 har vi gjort bedömningen att den sanktionsavgift som vi anser bör införas på välfärdssystemens område är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening. Bestämmelserna måste därmed utformas på ett sätt så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av konventionen uppfylls. Detta påverkar bland annat frågan om rätten att besluta om en sanktionsavgift kan överlåtas till en förvaltningsmyndighet eller om ett beslut ska fattas av domstol. Den nu aktuella sanktionsavgiften är vidare avsedd att omfatta ett stort antal förmåner och stöd som beslutas av en bred skara statliga myndigheter, kommuner och i vissa fall av arbetslöshetskassor, som är privata organ. Det kan därför övervägas om en beslutanderätt bör samlas hos en viss myndighet. I detta avsnitt behandlar vi dessa frågor närmare. I avsnitt 8.5.5 berör vi även frågan om ett beslut om sanktionsavgift ska kunna delegeras av en kommunal nämnd till en anställd.

---

<sup>129</sup> SOU 2008:100, s. 164.

### 8.5.1 Beslut behöver inte fattas av domstol

**Bedömning:** Rättssäkerhetsskäl förutsätter inte att ett beslut om sanktionsavgift fattas av domstol, utan kan överlåtas till en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

**Skälen för bedömningen:** Av de riktlinjer om sanktionsavgifter som utarbetats av regeringen och som vi redogjort för i avsnitt 8.2.3 framgår bland annat att det i viss utsträckning kan överlåtas till de administrativa myndigheterna som är verksamma på ett visst område att besluta om en avgift. I vissa fall anses det dock vara lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Regeringen anförde i förarbetena till bestämmelserna om miljöskänkionsavgifter att domstolsprövning behövs främst när en bedömning av avgiftsskyldigheten är beroende av att uppsåt eller oaktsamhet kan fastställas. Det kan även finnas anledning att låta en domstol besluta om sanktionsavgift när reglerna är utformade så att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.<sup>130</sup> Även i andra lagstiftningsärenden har liknande uttalanden gjorts, exempelvis i förarbetena till brottsdatalogen<sup>131</sup> och i samband med att en sanktionsväxling övervägdes på exportkontrollområdet.<sup>132</sup>

I de fall det är tillräckligt att kontrollera om ett antal objektiva förutsättningar föreligger kan ett beslut om sanktionsavgift i stället fattas av en förvaltningsmyndighet. Det är av vikt att myndigheten är väl förtrogen med regelverket som sanktioneras och att den har goda förutsättningar att upptäcka överträdelser. Som vi återkommer till nedan anser vi att de statliga myndigheter, kommunala nämnder och arbetslöshetskassor som kan behöva besluta om sanktionsavgift är lämpliga i dessa avseenden. Förutsatt att det finns en sådan lämplig myndighet bör det vara möjligt att låta ett sanktionsavgiftssystem omfatta även sådana överträdelser som i viss mån ställer krav på bedömningar av den beslutande myndigheten. Det kan exempelvis avse frågan om ett visst beteende utgör en sådan överträdelse som är avgiftssanktionerad. Det kan också handla om att myndigheten vid utredningen av om en eventuell överträdelse har skett måste göra en

<sup>130</sup> *Miljöbalk*, prop. 1997/98:45, s. 543.

<sup>131</sup> SOU 2017:29, s. 521.

<sup>132</sup> SOU 2014:83, s. 152.

viss bevisvärdering.<sup>133</sup> Vi anser att detta innefattar den översiktliga bedömning av omständigheterna som kan behöva göras för att en viss aktör ska kunna ta ställning till om en anmälan om misstänkt brott ska, eller – i enlighet med våra förslag i avsnitt 8.2 – får, göras enligt 6 § bidragsbrottslagen. Även frågan om det har funnits en fara för en felaktig utbetalning kan inrymmas (se avsnitt 8.6.6).

När det gäller den sanktionsavgift som vi föreslår ska den kunna tas ut när vissa objektiva förutsättningar är uppfyllda. Avgiften ska, som vi föreslår i avsnitt 8.2.4, kunna tas ut utan att den enskilde har handlat med uppsåt eller av oaktsamhet. Den bedömning som kan behöva göras av de subjektiva omständigheterna har betydelse för om en anmälan om misstänkt brott ska göras, men utgör däremot inte i sig en förutsättning för att kunna ta ut den sanktionsavgift som vi föreslår. Som vi återkommer till i avsnitt 8.6 föreslår vi att det ska finnas en skyldighet att ta ut en avgift om förutsättningarna för det är uppfyllda, och att avgiften ska bestämmas utifrån en procentsats av det belopp som har betalats ut felaktigt. Vid dessa förhållanden anser vi att utrymmet för skönsmässiga bedömningar måste anses som litet. I avsnitt 8.13 föreslår vi att ett beslut om sanktionsavgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det kan på så sätt prövas i domstol. En sådan konstruktion tillgodoser, enligt vår mening, de rättssäkerhetsaspekter som Europakonventionen ställer upp.<sup>134</sup>

Sammantaget anser vi att rättssäkerhetsskäl inte kräver att beslut om sanktionsavgift fattas av domstol. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3 avseende den sanktionsavgift som då föreslogs.<sup>135</sup>

### 8.5.2 Bör beslut om sanktionsavgift fattas av domstol eller av åklagare?

**Bedömning:** Det är inte ändamålsenligt att låta domstol eller åklagare besluta om sanktionsavgifter.

**Skälen för bedömningen:** Oktat att vi ovan gjort bedömningen att det inte finns ett krav på att den nu aktuella sanktionsavgiften ska beslutas av domstol kan det övervägas om det skulle vara lämpligt.

<sup>133</sup> SOU 2013:38, s. 546.

<sup>134</sup> Jämför prop. 1997/98:45, s. 543.

<sup>135</sup> SOU 2011:3, s. 172.

Det skulle kunna hävdas att det är den ordning som skapar bäst rätts-säkerhetsgarantier. Samtidigt kan vi notera att Straffrättsanvändningsutredningens bedömning var att utgångspunkten bör vara att en sanktionsavgift ska beslutas av en myndighet och inte av en domstol.<sup>136</sup>

När det gäller de sanktionsavgifter som finns i dag är det bara ett fåtal som beslutas av domstol. Exempelvis kan nämnas avgift enligt produktsäkerhetslagen, varselavgift enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och övertidsavgift enligt lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

För att sanktionsavgiftssystemet ska vara effektivt förutsätts att beslut om sanktionsavgift kan fattas i nära anslutning till att felet upptäcks. Om den myndighet som beslutar om förmånen eller stödet i stället skulle behöva ansöka hos domstol för utdömande av avgiften kan det antas att det blir svårt att uppnå en effektivisering. Handläggningen kan på goda grunder antas ta längre tid vid en ansökan till domstol än om beslutet fattas av myndigheten. Sådana aspekter har också lyfts i flertalet lagstiftningsärenden, bland annat i förarbetena till miljöstraffavgiften.<sup>137</sup> Vi anser att de vinster i rättsäkerhet som kan finnas om en domstol, efter ansökan, ska besluta om sanktionsavgift inte uppväger de nackdelar vad gäller en bristande effektivitet och snabbhet som en sådan ordning kan antas medföra. Att ålägga domstolarna att besluta om sanktionsavgift är enligt vår mening svårt att förena med ett av de grundläggande syftena med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår, nämligen att det ska främja en snabb och effektiv reaktion. Den avlastning som en sanktionsväxling kan komma att medföra för brottsutredande myndigheter skulle också riskera att gå om intet. Det bör särskilt beaktas att vår bedömning är att de flesta beslut som kommer att fattas kräver endast enkla överväganden. Att tynga domstolarna med denna typ av ärenden är inte resurseffektivt enligt vår mening. En omständighet som också talar mot att överlåta beslutsfattandet till domstolarna – i vart fall de allmänna – är att de kan antas sakna sakkunskap om de regelsystem som sanktionsavgiften kan hänföra sig till. Vi har även svårt att se att ett system där beslut fattas av en domstol skulle medföra några väsentliga vinster vad gäller minskad arbetsbörda hos den ansökande myndigheten, med hänsyn till att underlaget för att göra en ansökan

---

<sup>136</sup> SOU 2013:38, s. 546.

<sup>137</sup> Prop. 1997/98:45, s. 543 f.

kan antas vara i stort sett samma som det som krävs för att kunna fatta ett beslut om sanktionsavgift.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att det inte är lämpligt att ålägga domstol att fatta beslut om den sanktionsavgift som vi föreslår. Vi anser inte heller, av de skäl som redogjorts för ovan, att det är lämpligt att överlåta till åklagare att fatta beslut i frågor om sanktionsavgift. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3.<sup>138</sup> Genom att beslut om sanktionsavgift kan överklagas och komma under prövning i domstol tillgodoses rättssäkerhetsaspekten för den enskilde (se avsnitt 8.13).

### 8.5.3 Koncentration av beslutsfattandet

**Bedömning:** Det bör inte överlåtas till endast en myndighet att besluta om sanktionsavgifter.

**Skälen för bedömningen:** Ett alternativ som kan övervägas är att koncentrera beslutsfattandet till en utpekad myndighet, exempelvis Försäkringskassan eller någon annan myndighet som beslutar om ekonomiska förmåner och stöd, vilket kan gynna förutsebarheten. Om en viss myndighet ska pekas ut måste den vara väl förtrogen med regelverket som sanktioneras och ha goda förutsättningar att upptäcka överträdelse. De olika aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen saknar sakkunskap om varandras verksamhet. Vi delar den bedömning som gjordes i SOU 2011:3, att en ordning där exempelvis CSN beslutar om sanktionsavgift med anledning av uppgifter som lämnats i ett ärende om en förmån som beslutas av Försäkringskassan skulle upplevas som märklig för den enskilde.<sup>139</sup>

Vi anser inte att den nya Utbetalningsmyndigheten som ska inrättas bör besluta om sanktionsavgifter. För det första framgår av förslaget att den myndighetens uppdrag inte omfattar utbetalningar från kommunerna. Att beslutsrätten för den nya myndigheten inte skulle omfatta kommunerna skulle enligt vår uppfattning motverka den enhetlighet i systemet med sanktionsavgifter som vi eftersträvar. Till detta kommer att syftet med myndighetens verksamhet visserligen anges vara att motverka felaktiga utbetalningar och därigenom

<sup>138</sup> SOU 2011:3, s. 172.

<sup>139</sup> SOU 2011:3, s. 172.

minska välfärdsbrottsligheten, men att den *inte* är inriktad på eller har till syfte att direkt motverka brottslig verksamhet.<sup>140</sup> Härutöver ska myndighetens uppdrag i första hand vara att stödja och följa myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar, bland annat genom ökad samverkan. Det framgår inte hur, eller att, en samlad kompetens kring de olika förmåner och stöd som omfattas av den nya lagen kommer att finnas inom myndigheten. Frågan är därmed om någon kunskaps- och effektivitetsvinst kan skapas i beslutsfattandet när det gäller den sanktionsavgift som vi föreslår. Utbetalningsmyndigheten kan som vi ser det inte heller jämföras med de tillsynsmyndigheter som i vissa författningar har getts en rätt att besluta om avgift. Som exempel kan nämnas att det av 30 kap. 3 § miljöbalken framgår att ”tillsynsmyndigheten beslutar om miljöskaktionsavgift.”. Ett annat exempel är byggsaktionsavgift enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Dessa tillsynsmyndigheter har särskild sakkunskap om det regelverk som skaktionsavgiften ska tillämpas på. Det framstår mot denna bakgrund inte som ändamålsenligt att lägga uppgiften att besluta om en skaktionsavgift på denna myndighet.

För arbetslöshetskassornas del skulle det kunna övervägas att ge Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) rätt att besluta om en skaktionsavgift inom detta område. IAF är en statlig myndighet som ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynen innefattar uppföljning och granskning av arbetslöshetskassornas tillämpning av regelverket. IAF har även vissa särskilda uppgifter, bland annat att föra det allmänna talan i domstol. Det kan med fog förutsättas att IAF har sådan sakkunskap som gör att myndigheten skulle vara lämplig att fatta beslut om skaktionsavgift. Inom andra områden har, som vi nämnt ovan, tillsynsmyndigheter getts i uppgift att besluta om en skaktionsavgift. Beslut om sanktioner som i dag förekommer inom arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 8.2.2) fattas emellertid av den enskilda arbetslöshetskassan. Att i den nya lagen skilja ut beslut som rör arbetslöshetsförsäkringen skulle motverka den enhetlighet som vi bedömer är viktig för att det system med skaktionsavgifter som vi föreslår ska vara förutsebart och enkelt att tillämpa. Det skulle även skilja sig mot den ordning som tillämpas för övriga beslut inom arbetslöshetsförsäkringen, däribland beslut om sanktioner. Detta kan framstå som märkligt för den enskilde.

---

<sup>140</sup> SOU 2020:35, s. 279 och 457 f.



När det gäller kommunerna kan det dessutom ifrågasättas om det är möjligt att föreskriva att en statlig myndighet ges rätt att fatta sådana beslut som nu är i fråga, vilka rör en kommuns verksamhet. En sådan ordning skulle kunna stå i strid med principen om den kommunala självstyrelsen.

Mot denna bakgrund anser vi att uppgiften att fatta beslut om en sanktionsavgift inte bör koncentreras till en viss utpekad myndighet.

#### 8.5.4 Beslut bör fattas av respektive aktör

**Förslag:** Ett beslut om sanktionsavgift ska fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som avgiften avser.

#### Skälen för förslaget

*Beslut bör fattas av den som beslutar om förmånen eller stödet*

Med utgångspunkten att rätten att besluta om sanktionsavgift inte bör läggas på vare sig domstol, åklagare eller en utpekad myndighet är det alternativ som, enligt vår mening, kvarstår, att beslutet fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som avgiften avser. Att det är dessa aktörer som kan komma i fråga följer som vi ser det av att vi i avsnitt 8.4 har bedömt att den nya lagens tillämpningsområde ska vara samma som enligt 1 § bidragsbrottslagen. Utgångspunkten är därför att de aktörer som anges i den bestämmelsen också bör kunna ges rätt att besluta om en sanktionsavgift. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden i dessa delar.

De regelverk som styr de förmåner och stöd som kommer att omfattas av den nya lagen är i många fall omfattande och komplexa. För att i det enskilda fallet kunna avgöra om den enskilde har lämnat en oriktig uppgift, eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, kan det därför krävas goda sakkunskaper om förmånen eller stödet i fråga. Att sådan sakkunskap främst finns hos den aktör som beslutar om en viss förmån eller stöd framstår som självklart. Detta är enligt vår bedömning en omständighet som talar starkt för att den aktör som beslutar om en förmån eller ett stöd också bör besluta om sank-

tionsavgift. Även om impulser om att det har förekommit en felaktig utbetalning kan komma från annat håll kan det med fog antas att det vanligaste är att fel upptäcks inom ramen för den egna kontrollverksamheten. Det bör enligt vår mening vara de aktörer som har närmast till utbetalningarna och därmed i många fall störst möjlighet till kontroll, snabb upptäckt och snabb reaktion som bör ges rätt att besluta om sanktionsavgift. På det sättet kan en effektivitet i sanktionsavgiftssystemet främjas. Sådana aspekter har lyfts fram i förarbetena till bland annat spellagen (2018:1139) och bestämmelserna om miljö-sanktionsavgift.<sup>141</sup>

Det kan invändas att det kan uppstå en konflikt mellan den roll som en viss aktör har i att pröva enskildas rätt till en förmån eller ett stöd och den roll som ett ingripande genom att en sanktionsavgift tas ut innebär. Argument kring sammanblandning av roller lyftes i remissyttranden över SOU 2017:37, där det föreslogs att en ny enhet för utredning av bidragsbrott skulle inrättas inom Försäkringskassan. Bland annat anfördes i remissyttranden att det fanns en stor risk för att det föreslagna uppdraget skulle leda till att Försäkringskassans roll blev otydlig för enskilda, vilket innebar att förtroendet för myndigheten kunde komma att skadas. Just den aspekten kan, som vi ser det, bli aktuell för exempelvis handläggare i kommuner, som har att besluta om ekonomiskt bistånd till enskilda på delegation från socialnämnden. Möjligheten att skapa ett förtroendefullt förhållande till den enskilde kan då vara viktigt, som ett led i att främja att han eller hon blir självförsörjande. Av 3 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår att insatserna för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Att en viss myndighet har olika roller är dock inte något som är unikt för sanktionsavgifter utan kan även förekomma exempelvis i fall där myndigheten utfärdar ett föreläggande förenat med vite.<sup>142</sup> När det gäller ekonomiskt bistånd kan vi notera att socialnämnden har att bevaka att bistånd inte betalas ut felaktigt, och kan även besluta om återkrav enligt 9 kap. socialtjänstlagen. De aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen och som – enligt våra förslag i avsnitt 8.4 – ska omfattas av den nya lagen – kan redan i dag sägas ha dubbla roller, genom att de har en skyldighet att anmäla misstänkta bidragsbrott.

<sup>141</sup> Jämför *En omreglerad spelmarknad*, prop. 2017/18 :220, s. 233 och *Miljöbalkens sanktions-system, m.m.*, prop. 2005/06:182, s. 47.

<sup>142</sup> Exempelvis förelägganden och vite som utfärdas av byggnadsnämnden enligt 11 kap. plan- och bygglagen.

Vi anser att det faktum att de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen kan komma att få dubbla roller mot den enskilde i de fall de först har beslutat om en förmån eller ett stöd och därefter ska besluta om att ta ut en sanktionsavgift, inte utgör skäl mot att ge dem rätt att besluta om sådana avgifter. Det bör understrykas att det är viktigt att verksamheten organiseras på så sätt så att förtroendet för myndigheten inte riskerar att rubbas.<sup>143</sup> Det kan exempelvis vara fråga om att se till att samma handläggare som har utrett behovet av en förmån inte också är den som beslutar om sanktionsavgift. Att rättssäkerhetsskäl i dessa fall skulle *kräva* att utredande och beslutande roller särskiljs finns det dock inte stöd för, något som lyftes fram i förarbetena till bestämmelserna om miljöskänkionsavgift.<sup>144</sup>

Mot denna bakgrund anser vi att de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om en viss förmån eller ett visst stöd också bör fatta beslut om sanktionsavgift. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3.<sup>145</sup> Vilken enskild myndighet som kan komma att besluta om en viss förmån eller ett visst stöd anges visserligen i annan ordning. Att detta inte går att utläsa direkt av den nya lagen anser vi emellertid inte utgör ett hinder mot att föreskriva en sådan ordning som vi föreslår. Med detta sagt vill vi särskilt lyfta fram vissa frågeställningar som bör beaktas i detta sammanhang. Vi redogör för dessa nedan.

### *Särskilt angående kommuner*

Den nya lagen om sanktionsavgifter bör, som vi anført i avsnitt 8.4, ges samma tillämpningsområde som bidragsbrottslagen. Av 6 § bidragsbrottslagen framgår att myndigheter som anges i 1 § samt *kommuner* och arbetslöshetskassor ska anmäla ett misstänkt bidragsbrott. Varför just begreppet kommuner valdes diskuterades inte särskilt i förarbetena till bestämmelsen.<sup>146</sup> Vi kan konstatera att en kommun inte är en myndighet, utan är en sammanslutning av de medborgare som utgör kommunens medlemmar. Beslut i en kommun fattas av nämnderna, som normalt är egna förvaltningsmyndigheter.<sup>147</sup> Av 6 kap.

---

<sup>143</sup> SOU 2013:38, s. 580.

<sup>144</sup> *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*, SOU 2004:37, s. 85.

<sup>145</sup> SOU 2011:3, s. 173.

<sup>146</sup> Prop. 2006/07:80, s. 88.

<sup>147</sup> Se bland annat HFD 2018 ref. 67 med däri angivna referenser till doktrin och förarbeten.

3 § kommunallagen (2017:725) framgår att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Enligt 6 kap. 2 § kommunallagen ska fullmäktige bestämma nämndernas verksamhetsområden och deras inbördes förhållanden. Om någon särskild nämnd inte pekas ut att besluta i en särskild fråga har kommunstyrelsen normalt sett rätt att besluta i frågan. Detta kan anses följa motsatsvis av 6 kap. 15 § kommunallagen.<sup>148</sup>

Det kan mot denna bakgrund övervägas om det i den nya lagen bör anges att ett beslut om sanktionsavgift fattas av den *kommunala nämnd* som beslutar om den förmån eller det stöd som avgiften avser. Detta skulle bidra till en ökad förutsebarhet och tydlighet, genom att den enskilde härigenom har en större möjlighet att förutse vilken nämnd i kommunen som kan komma att fatta ett beslut om sanktionsavgift. Att konstruera en bestämmelse om vem som ska fatta beslut på så sätt att den inskränker kommunernas möjlighet att själva fritt bestämma *vilken* nämnd som ska fatta ett beslut framstår enligt vår mening emellertid inte som ändamålsenlig. Det framstår som svårt att motivera en betydligt snävare avgränsning än den som anges i bidragsbrottslagen. Att peka ut den kommunala nämnd som beslutar om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänförs till, kan ofta ta sikte på en mer avgränsad organisatorisk enhet än för framför allt de statliga myndigheter som omfattas av den nya lagen. Särskilt i små kommuner skulle ett krav på att samma nämnd som beslutar om en viss förmån också ska besluta om en sanktionsavgift kunna medföra organisatoriska svårigheter. Frågan kan vidare ställas om en sådan ordning är förenlig med principen om den kommunala självstyrelsen, som innebär att kommunerna har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Det skulle även kunna leda till en ökad risk för dubbla prövningar, för det fall en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen om misstänkt bidragsbrott görs av en viss nämnd som har getts denna uppgift i en kommun, samtidigt som en annan nämnd fattar beslut om sanktionsavgift avseende samma gärning. Om det i den nya lagen skulle anges att samma nämnd som fattar beslut om en viss förmån också ska besluta om sank-

---

<sup>148</sup> I bestämmelsen anges att styrelsen själv eller genom ombud får företräda kommunen eller regionen i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

tionsavgift skulle möjligheten till en samordning i dessa delar kunna försvåras.

Vi anser mot denna bakgrund att det i den nya lagen bör anges att beslut om sanktionsavgift fattas av den *kommun* som beslutar om den förmån eller det stöd som avgiften avser. I praktiken avses emellertid inte annat än att det är en kommunal nämnd som har att fatta beslut om sanktionsavgift.

Kommunala nämnder styrs av politiskt tillsatta ledamöter. Det kan invändas att det framstår som olämpligt att sanktionsavgifter ska beslutas av kommunalpolitiker, vilket anfördes i förarbetena till miljö-sanktionsavgifter i miljöbalken. Det övervägdes därför om länsstyrelser eller domstolar skulle ges en beslutsrätt. Sammantaget ansågs fördelarna med att ha kvar den ordning som gällde överväga nackdelarna. Miljöbalkskommittén uttalade i det sammanhanget att det är viktigt att understryka att kommunerna, när de avgör frågor om sanktionsavgifter, har att tillvarata allmänna intressen och att de inte i dessa fall ska eller får ta hänsyn till särskilda kommunala intressen.<sup>149</sup> Vi ser inte skäl att ha en annan uppfattning. Det finns således inte utrymme för att låta kommunalpolitiska överväganden styra frågan om sanktionsavgifter enligt den nya lagen ska tas ut eller inte.

Det kan vidare finnas skäl att ställa sig frågan om kommuner har nödvändig kompetens att besluta om en sanktionsavgift. De krav som ställs på beslutsfattande och handläggning får inte överstiga handläggarens utbildning och befogenheter. Sådana farhågor lyftes i samband med att bestämmelser om sanktionsavgift infördes i bland annat livsmedelslagen. Det konstaterades dock att redan i dag har kommunerna att avgöra ärenden om miljö-sanktionsavgifter och att det inte hade kommit fram någon kritik mot kommunernas tillämpning. Något hinder mot att kommunerna skulle besluta om sanktionsavgifter inom områdena livsmedel, foder och djurskydd ansågs därför inte finnas.<sup>150</sup> Vi anser att det inte finns skäl att ha en annan uppfattning när det gäller den sanktionsavgift vi föreslår på välfärdssystemens område. Vi bedömer att majoriteten av ärendena enligt den nya lagen inte kommer att kräva sådana överväganden att juridisk expertis krävs. Om en viss nämnd saknar egen juridisk kompetens bör den även kunna få tillgång till en annan kommuns jurist för att handlägga och besluta i en fråga om att ta ut en avgift, om detta behövs. Genom

---

<sup>149</sup> SOU 2004:37, s. 86 f.

<sup>150</sup> SOU 2006:58, s. 142.

kommunal avtalssamverkan kan en kommun även anlita personal i en annan kommun att handlägga och fatta beslut, så kallad extern delegering.<sup>151</sup> Denna möjlighet bör kunna utnyttjas, för att så långt som möjligt bibehålla en rättssäker tillämpning, något som lyftes i förarbetena till miljöstraffavgifterna.<sup>152</sup> Det måste ankomma på nämnderna själva att tillse och ansvara för att varje enskilt ärende handläggs med den kompetens som ärendet kräver. Vi anser att det inte kommit fram något som ger stöd för att kommunerna generellt skulle sakna den kompetens som krävs för att kunna besluta om den nu aktuella sanktionsavgiften.

### *Särskilt angående arbetslöshetskassorna*

När en förvaltningsmyndighet handlägger ett ärende har den att följa relevanta bestämmelser i dessa delar i förvaltningslagen, vilka bland annat avser att garantera en rättssäker förvaltning. Arbetslöshetskassorna är däremot inte förvaltningsmyndigheter utan privata föreningar, åt vilka förvaltningsuppgifter överlämnats enligt 12 kap. 4 § regeringsformen. De är därför inte skyldiga att följa förvaltningslagens bestämmelser vid handläggningen, trots att de i stor utsträckning ägnar sig åt sådan handläggning av ärenden och myndighetsutövning som normalt styrs av denna lag, exempelvis när de fattar beslut om rätt till arbetslöshetsersättning och återkrav.<sup>153</sup> De beslutar även om administrativa sanktioner (se avsnitt 8.2.2). Av uttalanden från Riksdagens ombudsmän, JO, framgår emellertid att ledning bör hämtas i förvaltningslagens regler när kassorna handlägger ärenden som innefattar myndighetsutövning.<sup>154</sup> Det har därtill nyligen i ett annat lagstiftningsärende föreslagits att arbetslöshetskassorna ska tillämpa förvaltningslagen vid handläggningen av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och att den lagen också ska tillämpas för överklagande av beslut i sådana ärenden. Detta som ett led i att göra handläggningen mer rättssäker och förutsebar.<sup>155</sup> Som vi återkommer till i avsnitt 8.12 föreslår vi att det i den nya lagen bör anges att arbetslöshetskassorna ska tillämpa förvaltningslagen när de hand-

---

<sup>151</sup> Se 9 kap. 37 § kommunallagen.

<sup>152</sup> Prop. 1997/98:45, s. 544.

<sup>153</sup> *En allmän och sammanbållen arbetslöshetsförsäkring*, prop. 1996/97:107 s. 124 och 220.

<sup>154</sup> Jämför JO:s beslut i ärendena dnr 2774-2002, 3820-2003, 6945-2013 och 1214-2020.

<sup>155</sup> SOU 2020:37 och *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen*, Ds 2021:24.

lägger ett ärende om sanktionsavgift. Vi kan även konstatera att de redan i dag beslutar om sanktioner som kräver en bedömning av omständigheter – däribland frågor om den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter – som kan antas uppkomma i ett ärende om sanktionsavgift enligt den nya lagen.

Sammantaget ser vi inte att det finns någon omständighet i dessa avseenden, eller vad gäller arbetslöshetskassornas organisation eller kompetens i övrigt, som hindrar att de beslutar om sanktionsavgifter enligt den nya lagen.

### *Förmåner och stöd där flera aktörer har del i handläggningen*

I de allra flesta fall bör det vara enkelt att avgöra vilken aktör som beslutar om en förmån eller ett stöd och som därmed ska fatta beslut om en sanktionsavgift. Vanligtvis är det samma aktör som fattar alla beslut som rör en viss förmån, det vill säga hur den beräknas, betalas ut och – när det finns anledning till det – ska återkrävs. För vissa förmåner kan ett delat ansvar däremot finnas. I fråga om till exempel aktivitetsstöd och utvecklingsersättning är det Försäkringskassan som beräknar och betalar ut ersättningen, men det sker utifrån underlag från en arbetslöshetskassa och efter anvisning från Arbetsförmedlingen. Ett annat exempel är studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg, vilka utgör familjeförmåner enligt EU-rätten. I sitt remissyttrande över SOU 2011:3 anförde CSN att i de flesta fall är det CSN som beslutar om dessa förmåner, men att Försäkringskassan också kan besluta om vilket tilläggsbelopp som ska betalas ut i vissa fall.

Vi anser att det ligger utanför vårt uppdrag att ange riktlinjer för hur vissa regelverk ska tolkas, i fråga om vem som ska fatta ett beslut i ett visst enskilt fall. Det skulle, som vi ser det, varken vara möjligt eller lämpligt. Sådana bedömningar har den aktuella myndigheten att göra. Även om det således kan förekomma särfall där det – på grund av omständigheterna i det enskilda fallet – kan vara svårt att avgöra vem som är rätt beslutsmyndighet vad gäller en viss förmån eller ett visst stöd anser vi att det inte utgör grund för att föreskriva en annan ordning än den vi föreslår ovan. Att flera aktörer fattar beslut avseende en viss förmån eller ett visst stöd synes dessutom förekomma i mycket begränsad omfattning.

Frågan är om det alls kan sägas råda oklarheter om vem som ska besluta om sanktionsavgift i ett enskilt fall, utifrån den konstruktion som vi anser bör tillämpas. För att ett beslut om sanktionsavgift överhuvudtaget ska aktualiseras har det redan på ett tidigare stadium i de allra flesta fall fattats ett beslut avseende beviljande eller utbetalning av förmånen eller stödet i fråga. Samma aktör ska då, enligt den ordning som vi föreslår, besluta om sanktionsavgiften i det enskilda fallet. Normalt sett är det beslutet om att bevilja eller betala ut en förmån eller ett stöd, det vill säga det beslut som en oriktig uppgift har lämnats till ledning för, som då är styrande. Att det i ett enskilt fall kan uppkomma svårigheter måste ses som godtagbart. Berörda aktörer bör dock givetvis – med hänsyn till att avgiften är att jämställa med straff – verka för att sådana oklarheter undanröjs i möjligaste mån. Vi anser vidare att de problem som vi här har pekat på inte bör överskattas i praktiken.

Man skulle kunna tänka sig att i förtydligande syfte låta dessa slutsatser komma till uttryck i den nya lagen. Med hänsyn till att problemet synes vara begränsat framstår behovet emellertid inte som framträdande. Det skulle dessutom kräva en författningsändring om konstruktionen av en förmån förändras. Vi anser därför att det inte är nödvändigt att i en bestämmelse som anger vem som ska besluta om sanktionsavgift särskilt ange hur beslutanderätten ska bestämmas när det är fråga om förmåner eller stöd där flera aktörer har del i hanteringen.

### 8.5.5 Delegering av beslut om sanktionsavgift i kommuner

**Bedömning:** Ett beslut om sanktionsavgift bör kunna fattas av en anställd på delegation av en kommunal nämnd.

**Skälen för bedömningen:** Den kommunala verksamheten är omfattande och komplex. De förtroendevalda har därför inte möjlighet att själva fatta alla beslut, utan i praktiken är det de anställda som fattar en stor del av de kommunala besluten. I kommunallagen finns, till skillnad från i viss speciallagstiftning, inga bestämmelser som ger de anställda någon självständig beslutanderätt.<sup>156</sup> Enligt 6 kap. 37 § kom-

---

<sup>156</sup> *En ny kommunallag*, prop. 2016/17:171, s. 207.



munallagen får en nämnd uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§. Av 7 kap. 5 § framgår att en nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 §. I sistnämnda bestämmelse anges bland annat att ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, inte får delegeras. Av femte punkten i bestämmelsen följer vidare ett förbud mot att delegera ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

För byggsanktionsavgifter finns ett sådant förbud som avses i femte punkten bland annat i 12 kap. 6 § 4 plan- och bygglagen. Vi har inte för avsikt att i den nya lagen införa något sådant förbud. När det gäller förbudet i 6 kap. 38 § kommunallagen mot att delegera ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskilda, är frågan om ett beslut om sanktionsavgift kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. För miljöskänkionsavgifter kan vi notera att Miljöbalkskommittén ansåg att så inte var fallet utan att beslut om sådana avgifter kunde delegeras till en tjänsteman.<sup>157</sup> För beslut om sanktionsavgift enligt livsmedelslagen har vi funnit exempel på att dessa delegeras till en tjänsteman. Miljöförvaltningen i Göteborg gör exempelvis på det sättet.<sup>158</sup> Vi har ovan bedömt att ett beslut om sanktionsavgift normalt sett inte innefattar sådana bedömningar att det måste fattas av domstol. Det är i det enskilda fallet i första hand fråga om att ta ställning till omständigheter av objektiv natur. Även om en sanktionsavgift givetvis kan ha stor vikt för den som drabbas av avgiften, anser vi att det inte är fråga om beslut av sådan principiell natur eller större vikt som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen. Det bör därför inte av den anledningen finnas hinder mot att delegera rätten att fatta ett beslut enligt den nya lagen till en tjänsteman. Inte heller i övrigt ser vi att det finns något hinder mot delegation.

---

<sup>157</sup> SOU 2004:37, s. 88.

<sup>158</sup> Tjänsteutlåtande angående delegering av beslutanderätt, delegationsordning för miljö- och klimatnämnden i Göteborgs stad, den 11 april 2019, diarienummer 2018-18661.

## 8.6 Förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift

### 8.6.1 Inledning

Det övergripande syftet med den sanktionsavgift som vi föreslår är att motverka felaktiga utbetalningar. Utgångspunkten bör därför vara att en sanktionsavgift ska kunna tas ut när någon har lämnat en oriktig uppgift och därigenom orsakar att en förmån eller ett stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt. Som vi har föreslagit i avsnitt 8.2 är tanken att många av de överträdelser som i dag kan bli föremål för en straffrättslig sanktion enligt bidragsbrottslagen i stället ska leda till att en sanktionsavgift tas ut. För att en överträdelse inte ska riskera att ”hamna mellan stolarna” anser vi att reglerna bör utformas så att förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift i så hög grad som möjligt överensstämmer med vad som rent objektivt gäller i fråga om straffansvar enligt bidragsbrottslagen. Vi har i avsnitt 8.4 föreslagit att den nya lagen ska omfatta samma förmåner och stöd som anges 1 § bidragsbrottslagen. Det är således naturligt att beakta utformningen av den lagen när vi tar ställning till hur regler avseende förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift bör utformas.

I detta avsnitt redogör vi för vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut enligt den nya lagen. En grundläggande förutsättning bör vara att någon antingen har lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. För att nödvändig proportionalitet ska kunna upprätthållas i ett sanktionssystem som bygger på ett strikt ansvar bör emellertid någon ytterligare förutsättning vara uppfylld för att en avgift ska kunna tas ut, nämligen att felaktigheten har lett till, eller hade kunnat leda till, en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande av en förmån eller ett stöd. I detta avsnitt talar vi, av läsbarhetsskäl, ofta endast om felaktiga utbetalningar. Om inget särskilt anges avses även ett felaktigt tillgodoräknande av en förmån eller ett stöd.

## 8.6.2 Oriktiga uppgifter

**Förslag:** En sanktionsavgift ska kunna tas ut när en oriktig uppgift har lämnats. Med oriktig uppgift avses att en uppgift är osann eller ofullständig.

En uppgift ska dock inte anses oriktig om den är uppenbart orimlig eller om den tillsammans med övriga uppgifter som har lämnats utgör ett tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning eller ett korrekt tillgodoräknande. En uppgift ska inte heller anses oriktig om den har lämnats i ett annat ärende än det som sanktionsavgiften avser.

### Skälen för förslaget

#### *Vad som avses med oriktig uppgift*

Med ”orkiktig uppgift” avses i 2 § bidragsbrottslagen inte endast en osann uppgift utan även en ofullständig uppgift, det vill säga ett partiellt förtigande av sanningen. Vad som är en oriktig uppgift i det enskilda fallet avgörs med ledning av den författning som reglerar en förmån eller ett stöd.<sup>159</sup> Vi ser inte att det finns anledning att ha en annan uppfattning, utan den grundläggande definitionen av vad som utgör en oriktig uppgift i den nya lagen bör utformas på samma sätt. En annan ordning kan motverka den enhetlighet vid tillämpningen som vi eftersträvar. Det skulle även kunna komplicera bedömningen av om det finns hinder mot att besluta om en sanktionsavgift i ett visst fall, med hänsyn till förbudet mot dubbla prövningar enligt Europakonventionen (se avsnitt 8.10).

Vi anser att det uttryckligen bör anges i den nya lagen vad som avses med en oriktig uppgift, det vill säga en osann eller ofullständig uppgift. I likhet med vad som gäller vid skattetillägg anser vi att en uppgift inte ska anses som oriktig om uppgiftslämnaren öppet har redovisat de faktiska omständigheterna men har gjort en felaktig bedömning av vad dessa kan få för rättsliga konsekvenser.<sup>160</sup> En sanktionsavgift ska inte tas ut i detta fall, redan av det skälet att det inte är fråga om en oriktig uppgift.

<sup>159</sup> Prop. 2006/07:80 s. 95.

<sup>160</sup> Jämför *Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m.*, prop. 2002/03:106, s. 116, *Ändrade regler för skattetillägg m.m.* prop. 1977/78:136 s. 144 och SOU 2011:3, s. 261.

*När en oriktig uppgift anses ha lämnats*

Det finns i detta sammanhang anledning att kort beröra frågan om vid vilken tidpunkt en oriktig uppgift ska anses ha lämnats. Detta efterfrågades i remissyttrande över SOU 2011:3. En sanktionsavgift ska, som vi återkommer till i avsnitt 8.6.6, kunna tas ut även om en utbetalning inte har skett. En oriktig uppgift skulle också – utifrån att bidragsbrott är konstruerade som farebrott – kunna leda till en straffrättslig sanktion enligt den lagen. Ett farebrott anses fullbordat redan när den oriktiga uppgiften lämnades.<sup>161</sup> Avseende skattebrott har i praxis uttalats att bedömningen ska göras utifrån förhållandena när uppgifterna kom in till myndigheten.<sup>162</sup> Vi anser att det saknas skäl för att ha en annan utgångspunkt angående de oriktiga uppgifter som kan leda till en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

Bedömningen av om det har lämnats en oriktig uppgift bör alltså göras utifrån förhållandena vid den tidpunkt då en uppgift kom in till en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa. När det gäller förmåner som bygger på att den enskilde lämnar preliminära uppgifter om sin inkomst, till exempel studiemedel, innebär detta att den ursprungliga uppgiften inte bör betraktas som oriktig på grund av att de faktiska förhållandena därefter ändras. Om en preliminär uppskattning av en framtida inkomst ändras ankommer det däremot på den enskilde att – i den mån detta följer av lag eller förordning (se avsnitt 8.6.3) – anmäla detta. I annat fall kan en sanktionsavgift bli aktuell. Om det däremot går att fastställa att en preliminär uppgift som har lämnats var oriktig redan när den lämnades, exempelvis på grund av att den enskilde medvetet lämnade en felaktig uppgift, ska den dock givetvis kunna betraktas som oriktig i den mening som nu avses.

*Uppgifter som har lämnats i ett annat ärende*

Vissa förmåner kan bygga på uppgifter som den enskilde lämnat till en annan aktör än den som beslutar om en viss förmån eller ett visst stöd. Frågan är om en sanktionsavgift ska kunna tas ut även i dessa fall. I förarbetena till bidragsbrottslagen anfördes att straffansvar enligt den lagen inte förutsätter att den oriktiga uppgiften har läm-

<sup>161</sup> Se exempelvis Göta hovrätts avgörande den 25 juni 2019 i mål nr B 1364-19.

<sup>162</sup> NJA 2016 s. 891.

nats till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om förmånen. Till exempel skulle en uppgift om folkbokföring som har lämnats till Skatteverket kunna medföra straffansvar om den leder till fara för att en socialförsäkringsförmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp.<sup>163</sup> Vi menar att det inte går att ha samma synsätt avseende en sanktionsavgift enligt den nya lagen. Ett straffansvar enligt bidragsbrottslagen förutsätter att det finns ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt agerande. I detta ligger att den enskilde har haft för avsikt att, genom att lämna den oriktiga uppgiften, tillskansa sig en förmån eller ett stöd som han eller hon inte har rätt till, eller i vart fall inte i den omfattningen. Den sanktionsavgift som vi föreslår ska kunna tas ut utan något krav på subjektiv täckning. Detta talar starkt mot att låta uppgifter som någon har lämnat i ett annat ärende, eventuellt till en annan myndighet, ligga till grund för en sanktionsavgift även i ett helt annat ärende. En jämförelse kan göras med skattetillägg. I 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244) anges – vad gäller vilka oriktiga uppgifter som kan leda till att skattetillägg tas ut – att en oriktig uppgift ska ha lämnats ”till ledning för egen beskattning” eller i ”ett mål om egen beskattning”. I förarbetena till bestämmelsen anfördes bland annat att i kravet på att den oriktiga uppgiften ska vara lämnad till ledning för beskattningen ligger att den ska avse det aktuella beskattningsärendet.<sup>164</sup>

Sammantaget anser vi att det endast är uppgifter som har lämnats i det ärende som sanktionsavgiften avser som ska kunna betraktas som en oriktig uppgift som kan leda till att en sanktionsavgift tas ut. Uppgiften ska med andra ord ha lämnats i syfte att läggas till grund för en utbetalning av den förmån eller stöd som sanktionsavgiften avser. Om uppgiften till exempel har lämnats i ett ärende om sjukpenning bör den alltså inte per automatik kunna läggas till grund för en sanktionsavgift i ett ärende om livränta. För det fall det är utrett att den enskilde i ett ärende, på något sätt uttryckligen kan anses ha fört in uppgiften även i det andra ärendet, bör sådana uppgifter emellertid kunna anses lämnade i förstnämnda ärende. Det kan till exempelvis tänkas att en hänvisning till uppgiften görs på en ansökningsblankett i det andra ärendet. Uppgifter som, av helt andra skäl än att de ska ligga till grund för en utbetalning av en viss förmån eller ett visst stöd, lämnas till en statlig myndighet, kommun eller arbetslös-

<sup>163</sup> Prop. 2006/07 :80, s. 95.

<sup>164</sup> Skatteförfarandet, prop. 2010/11:165, s. 935 f.

hetskassa bör som vi ser det inte heller kunna leda till att en sanktionsavgift tas ut.

Vi anser mot denna bakgrund att det i den nya lagen uttryckligen bör anges att en uppgift inte ska anses vara oriktig om den har lämnats i ett annat ärende än det som sanktionsavgiften avser. Vad som avses med annat ärende måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan i detta sammanhang erinras om att det är av vikt att blanketter och självservice-tjänster utformas på ett sätt som underlättar för den enskilde att veta i vilket ärende en uppgift lämnas.

### *Sättet en uppgift lämnas på saknar betydelse*

En fråga är om endast uppgifter som lämnas skriftligen ska omfattas. Straffrättsanvändningsutredningen ansåg att det av resursskäl kan vara bättre att förbehålla straffansvaret för uppgifter som lämnas skriftligen.<sup>165</sup> Eftersom vi gör bedömningen att sanktionsavgiften är att jämställa med ett straff framstår det därför som naturligt att ha en motsvarande utgångspunkt i det nu aktuella sammanhanget. Vi noterar att exempelvis skattetillägg och tulltillägg förutsätter att en oriktig uppgift har lämnats på annat sätt än muntligen.<sup>166</sup> Till detta kommer att handläggningen i förvaltningsärenden normalt sett ska vara skriftlig, se 9 § förvaltningslagen. Som vi återkommer till nedan anser vi att beviskravet för att en oriktig uppgift har lämnats är att detta klart framgår. Vi föreslår vidare att bevisbördan vilar på den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift. Det kan vara svårt att visa vad som har sagts muntligen.

Vid dessa förhållanden skulle en avgränsning till att endast sådana uppgifter som lämnas på annat sätt än muntligen kunna underlätta tillämpningen av den nya lagen. Vi anser emellertid att övervägande skäl talar för att även uppgifter som har lämnats muntligen ska kunna utgöra en oriktig uppgift i den nya lagen. För det första har sättet för hur en uppgift lämnas inte någon betydelse för bidragsbrottslagens tillämplighet utan den omfattar såväl skriftliga som muntliga uppgifter.<sup>167</sup> Att i den nya lagen begränsa de fall då en sanktionsavgift kan tas ut till när en uppgift har lämnats skriftligen framstår därmed inte som lämpligt. En sådan ordning skulle kunna medföra att en

---

<sup>165</sup> SOU 2013:38, s. 590.

<sup>166</sup> 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen och 5 kap. 5 § tullagen (2016:253).

<sup>167</sup> Prop. 2006/07:80, s. 78.

överträdelse, som i sig omfattas av den sanktionsväxling vi föreslår, inte beivras på något sätt när den oriktiga uppgiften har lämnats muntligen. Att särreglera dessa fall framstår inte heller som ändamålsenligt och motverkar den enkelhet och effektivitet i sanktionsavgiftssystemet som vi menar är av stor betydelse. För det andra skulle en avgränsning i den nya lagen till skriftliga uppgifter kunna uppmuntra till att lämna uppgifter muntligen, vilket inte ligger i linje med huvudregeln att förfarandet i förvaltningsärenden ska vara skriftligt. Avgränsningsproblem avseende om en viss uppgift har lämnats på annat sätt än muntligen kan också undvikas, även om dessa situationer i praktiken kan tänkas höra till undantagsfallen. Som ett exempel anfördes i SOU 2011:3 att en handläggare på en myndighet kan göra en tjänsteanteckning som sedan skickas till den enskilde för godkännande.<sup>168</sup>

Sammantaget anser vi att en sanktionsavgift ska kunna tas ut oavsett om den oriktiga uppgiften har lämnats skriftligen eller på annat sätt.

### *Uppenbart orimliga uppgifter*

Även om en uppgift i ett enskilt fall är felaktig, är det inte alltid som den bör ses som oriktig på ett sätt som innebär att den kan läggas till grund för en sanktionsavgift. När det gäller exempelvis skattetillägg och tulltillägg anses en uppgift som är ”uppenbart orimlig” inte vara oriktig.<sup>169</sup> I SOU 2011:3 föreslogs en bestämmelse med ett sådant innehåll.<sup>170</sup> Det kan exempelvis bero på ett rent skriv- eller räknefel, men kan även avse situationer då den oriktiga uppgiften inte går att förena med andra lämnade uppgifter. Av praxis som rör skattetillägg, vilket bör kunna ha relevans även i detta sammanhang, framgår att det ska röra sig om uppgifter som är så anmärkningsvärda att de medför en klar utredningsskyldighet för myndigheten.<sup>171</sup> I dessa fall framstår det enligt vår mening som oproportionerligt att ta ut en sanktionsavgift. Detta särskilt med hänsyn till att vi föreslår att en avgift ska kunna tas även när det saknas uppsåt eller oaktsamhet. Att endast låta dessa fall fångas upp inom ramen för en bestämmelse om nedläggning av avgiften vid oskälighetsfall (se avsnitt 8.9) framstår inte heller som en effektiv ordning. Om det krävs färre bedömningar vid

<sup>168</sup> SOU 2011:3, s. 122.

<sup>169</sup> Jfr 49 kap. 5 § skatteförfarandelagen och 5 kap. 6 § tullagen.

<sup>170</sup> SOU 2011:3, s. 121.

<sup>171</sup> RÅ 2008 ref. 51 och RÅ 2002 ref. 20.

handläggningen av ett möjligt ärende om sanktionsavgift kan den administrativa bördan på de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen att kunna begränsas.

Frågan är om dessa fall uttryckligen bör regleras i den nya lagen, på liknande sätt som görs beträffande skattetillägg och tulltillägg. En uppenbart orimlig uppgift bör, enligt vår mening, i många fall kunna fångas upp vid en normalt rutinmässig kontroll. Som vi återkommer till nedan är detta begrepp av avgörande betydelse i de fall en oriktig uppgift upptäcks innan en felaktig utbetalning har skett (se avsnitt 8.6.6). Det måste dock förutsättas att det vid den bedömningen finns en *oriktig*, inte endast en felaktig, uppgift. Som vi anför i föregående stycke är det inte alltid en felaktig uppgift bör leda till en sanktion. Vi anser att det därför finns anledning att uttryckligen skilja ut de fall där förutsättningar för att ta ut en avgift saknas redan av det skälet att det inte kan anses finnas en oriktig uppgift. Det bör även beaktas att vi föreslår att en sanktionsavgift ska kunna tas ut utan att den enskilde har handlat med uppsåt eller varit oaktsam. Detta talar för att, av proportionalitetsskäl, uttryckligen undanta de situationer då det inte kan anses finnas en oriktig uppgift. Med hänsyn till att den nya lagen kommer att tillämpas av många olika aktörer finns det anledning att i den nya lagen ta in en särskild bestämmelse med detta innehåll för att främja en tydlighet och enkelhet vid tillämpningen. En särskild bestämmelse tydliggör att det i dessa fall saknas en grundläggande förutsättning för att ta ut en sanktionsavgift.

Vi anser mot denna bakgrund att det i den nya lagen uttryckligen bör anges att en uppgift inte är oriktig om den är uppenbart orimlig.

### *Tillräckliga uppgifter*

I likhet med vad vi anför ovan om uppenbart orimliga uppgifter framstår det som oproportionerligt att ta ut en sanktionsavgift när någon har lämnat uppgifter som visserligen inte är fullständiga, men som ändå är tillräckliga för att en korrekt utbetalning ska kunna ske. Det kan exempelvis röra sig om att den enskilde inte har fyllt i sin inkomst i en förtryckt ansökningsblankett för en viss förmån eller ett visst stöd. Blanketten i sig innehåller då en ofullständig, det vill säga oriktig, uppgift. Samtidigt bifogar den enskilde ett lönebesked där inkomstuppgiften framgår. Även i andra situationer kan andra upp-



gifter i ärendet ge ett tillräckligt underlag som möjliggör en korrekt utbetalning. En uppgift som i sig är felaktig kan också ta sikte på förhållanden som helt saknar betydelse i ärendet.

Även i dessa fall blir frågan om det är nödvändigt med en särskild bestämmelse i den nya lagen. Det ligger som vi ser det i sakens natur att risken för en felaktig utbetalning är liten om det finns tillräckligt underlag. Även detta bör i många fall fångas upp vid en normalt rutinmässig kontroll som görs av beslutsmyndigheten. Av samma skäl som anförts ovan angående orimliga uppgifter menar vi dock att även denna situation bör regleras särskilt i den nya lagen. En fråga som då uppkommer är vilka uppgifter som ska omfattas. Detta har lyfts i remissyttrande över SOU 2011:3, bland annat av CSN, som ansåg att det inte borde vara någon skillnad på om de uppgifter som innebär att det finns tillräckliga uppgifter för ett korrekt beslut har lämnats av en part, eller om de har tillförts ett ärende på annat sätt.

Vi anser att det är självklart att andra uppgifter som har lämnats av den som har lämnat den felaktiga uppgiften bör omfattas. Med hänsyn till att vi föreslår att en avgift ska kunna tas ut utan krav på uppsåt eller oaktsamhet, och då den kan drabba enskilda som av olika skäl kan ha svårt att ta till sig samhällsinformation, anser vi att proportionalitetsskäl talar för att låta även de uppgifter som lämnats på annat sätt än av den som har lämnat den felaktiga uppgiften omfattas. Exempelvis kan det röra sig om att en god man lämnar in kompletterande uppgifter i ett visst ärende, där huvudmannen har lämnat en felaktig uppgift.

En ordning där även uppgifter från andra än den enskilde godtas skulle i viss mån kunna sägas motverka syftet att enskilda ska förmås att i så hög utsträckning som möjligt lämna korrekta uppgifter från början. Det övergripande målet med den nya lagen är dock att motverka felaktiga utbetalningar. Vi ser därför inte att en utökad möjlighet att beakta även uppgifter som har lämnats på annat sätt än genom den enskildes försorg är olämplig.

Det kan övervägas om endast uppgifter som på något sätt har lämnats i *samma ärende* som den felaktiga uppgiften bör omfattas. Vi kan notera att när det gäller bestämmelsen avseende tillräckligt underlag i 49 kap. 5 § skatteförfarandelagen anses endast uppgifter som den uppgiftsskyldige har lämnat i den aktuella deklARATIONEN eller uppgifter som bifogats den kunna beaktas. En kontrolluppgift eller uppgifter från en tidigare inkomstdeklaration är inte relevanta när frågan

om oriktig uppgift ska bedömas. I praxis avseende socialförsäkringsförmåner är rättsläget dock annorlunda. När det gäller förmåner och stöd som hanteras av Försäkringskassan framgår att om ett visst förhållande har betydelse för bedömningen av en persons rätt till mer än en förmån som denne är försäkrad för, och detta förhållande är känt för kassan i ett ärende som rör en av förmånerna bör uppgiften anses känd av Försäkringskassan även vid behandlingen av en ansökan om någon av de andra förmånerna.<sup>172</sup> Att i den nya lagen begränsa frågan om tillräckliga uppgifter till de som finns i det ärende som sanktionsavgiften avser skulle med hänsyn till detta kunna leda till att den enskilde blir föremål för en avgift, men inte ett återkrav. En sådan ordning skulle, som vi ser det, kunna upplevas som märklig för den enskilde.

Vi anser därför att en sådan begränsning inte bör anges i den nya lagen. Detta innebär dock inte att den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger att ta ut en sanktionsavgift alltid är skyldig att på eget initiativ göra en mer ingående kontroll av om det finns uppgifter i andra ärenden eller i register som finns hos andra myndigheter. I rättspraxis har uttalats att i ärenden om olika förmåner sträcker sig myndigheternas utredningsansvar inte längre än att utredningen måste vara komplett i så måtto att uppgifter om alla relevanta förhållanden finns. Normalt bör en myndighet kunna godta de uppgifter som sökanden lämnar.<sup>173</sup> Frågan om när det finns ett tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning eller ett korrekt tillgodoräknande får i slutändan avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med ledning i vad som gäller för den aktuella förmånen eller det aktuella stödet.

Vi anser alltså att det i den nya lagen uttryckligen bör anges att en uppgift inte är oriktig om den tillsammans med övriga uppgifter som lämnats utgör ett tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning eller ett korrekt tillgodoräknande.

---

<sup>172</sup> Jämför HFD 2017 ref. 65 och RÅ 2010 not. 122.

<sup>173</sup> HFD 2019 ref. 17.

### 8.6.3 Underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden

**Förslag:** En sanktionsavgift ska kunna tas ut när en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning inte har fullgjorts i rätt tid.

#### Skälen för förslaget

*Även underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör omfattas*

Som vi anført inledningsvis i avsnitt 8.6.1 anser vi att reglerna om sanktionsavgift bör utformas så att förutsättningarna för att ta ut en avgift i så hög grad som möjligt överensstämmer med vad som rent objektivt gäller i fråga om straffansvar enligt bidragsbrottslagen. Av 2 § bidragsbrottslagen framgår att straffansvar kan följa även i de fall då någon inte fullgör en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning. Någon anledning att undanta dessa fall från den nya lagen kan vi inte se. Tvärtom anser vi att en sådan reglering är grundläggande för att syftet med sanktionssystemet ska kunna tillgodoses. Att undanta dessa situationer skulle medföra en uppenbar risk för att vissa överträdelser inte möts av någon sanktion alls. Detta med hänsyn till den begränsning i när ett misstänkt brott ska anmälas som vi föreslår i avsnitt 8.2.8, som innebär att det krävs särskilda skäl för att anmäla ett misstänkt brott om det avser mindre än ett halvt prisbasbelopp.

I 2 § bidragsbrottslagen omfattas endast en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning. I förarbetena till bestämmelsen anfördes att det inte kunde komma i fråga att straffsanktionen för underlåtenhet skulle omfatta även sådan anmälnings-skyldighet som kan framgå av myndighetsföreskrifter.<sup>174</sup> Vi delar denna bedömning. Det måste vara enkelt för den enskilde att förutse vilka ändrade förhållanden som denne förväntas anmäla, och när en underlåtenhet kan leda till en sanktion. Bestämmelsen i 2 § bidragsbrottslagen utgör en form av blankettstraffbud. Med detta avses en straffbestämmelse som inte innehåller all information som behövs för att kunna avgöra vad som är straffbart, utan som fylls ut genom en hänvisning till andra bestämmelser. Dessa kan finnas i samma för-

---

<sup>174</sup> Prop. 2006/07:80, s. 78.

fattning eller i en separat författning på samma eller lägre konstitutionell nivå.<sup>175</sup> Vi avser inte att närmare redogöra för rättsläget gällande olika blankettstraffbud utan hänvisar till Straffrättsanvändningsutredningens betänkande.<sup>176</sup> Överväganden om blankettstraffbud bör dock kunna ha bäring även för en sådan avgift som vi föreslår. Detta med hänsyn till att den är att jämställa med ett straff. Legalitetshänsyn synes inte hindra att utfyllande bestämmelser till en straffbestämmelse kan anges i en myndighetsföreskrift, i vart fall när det är fråga om ett stadgande med endast böter i straffskalan. I NJA 2005 s. 33 fann Högsta domstolen att regeringsformen inte tillåter att statliga myndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. Den sanktionsavgift som nu är aktuell är tänkt att ersätta mindre allvarliga brott, men bör – som vi föreslår i avsnitt 8.2.8 – även kunna ersätta straffrättsliga sanktioner vid bidragsbrott med fängelse i straffskalan. Det finns därför redan av det skälet betänkligheter mot en ordning där gränsen för vilka överträdelser som kan leda till en sanktionsavgift anges i myndighetsföreskrifter. Till detta kommer att avgiften ska kunna tas ut av en bred skara aktörer. Om de närmare gränserna för vilka förhållanden som ska anmälas skulle kunna bestämmas av statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor skulle det kunna medföra betydande problem med förutsebarhet för den enskilde.

Att låta anmälningsskyldigheten bestämmas även i föreskrifter som utfärdas av en myndighet skulle kunna medge en flexibilitet i systemet. Sådana skäl uppväger emellertid inte de rättssäkerhetsskäl som vi pekat på ovan. För att en sanktionsavgift enligt den nya lagen ska kunna tas ut när någon har underlåtit att fullgöra en anmälningsskyldighet ska det därför krävas att skyldigheten anges i lag eller förordning. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3.<sup>177</sup>

Det bör understrykas att, i likhet med vad som gäller för oriktiga uppgifter, frågan om någon ska anses ha underlåtit att fullgöra en anmälningsskyldighet måste avgöras utifrån omständigheterna i det

---

<sup>175</sup> SOU 2013:38, s. 595. Ett exempel är fyndförseelse enligt 10 kap. 8 § brottsbalken, som föreskriver böter för den som inte fullgör vad i lag är föreskrivet om skyldighet att tillkänna hittegods eller annans sak som man av misstag eller tillfällighet har fått i besittning. Utfyllande bestämmelser finns främst i lagen (1938:121) om hittegods.

<sup>176</sup> SOU 2013:38, s. 595 f.

<sup>177</sup> SOU 2011:3, s. 124.

enskilda fallet. Ledning får då sökas i den författning som reglerar en förmån eller ett stöd, rättspraxis och eventuella riktlinjer som har tagits fram för en viss förmån eller ett visst stöd. Som exempel kan nämnas att det i Försäkringskassans vägledning om återkrav anges att om en försäkrad, i ett ärende, lämnar uppgifter till Försäkringskassan om vissa ändrade förhållanden anses han eller hon också ha fullgjort sin anmälningsskyldighet för alla ersättningar som påverkas av uppgifterna.<sup>178</sup> Hur en myndighets system och interna rutiner är utformade kan således påverka bedömningen av om en anmälningsskyldighet har fullgjorts eller inte i det enskilda fallet.

### *Anmälningsskyldigheten ska ha fullgjorts i rätt tid*

Utgångspunkten är att tidpunkten för när en anmälningsskyldighet ska ha fullgjorts anges i den lag eller förordning som reglerar en viss förmån eller ett visst stöd. För att en avgift ska kunna tas ut bör det också förutsättas att tiden för att fullgöra anmälningsskyldigheten har löpt ut. I förarbetena till 2 § bidragsbrottslagen anfördes att det måste finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan straffansvar kan inträda och skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt.<sup>179</sup> Vi ser inte anledning att ha en annan utgångspunkt i den nya lagen. Frågan är hur den tid som den enskilde har på sig att anmäla ändrade förhållanden bör bestämmas.

För vissa förmånsslag anges en tydlig tidsgräns. Som exempel framgår av 110 kap. 47 § socialförsäkringsbalken att för de förmåner som regleras i balken ska en anmälan om ändrade förhållanden enligt 46 § göras så snart som möjligt och senast fjorton dagar efter det att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen. Det kan även förekomma att någon närmare tidsgräns inte anges. Av 3 kap. 27 § studiestödslagen följer till exempel att en studerande som har beviljats studiemedel ska anmäla sådan ändring av sina förhållanden som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek. Vi anser att i normalfallet bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Hur långt detta utrymme ska sträcka sig i det enskilda fallet får, som vi ser det, avgöras av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger

---

<sup>178</sup> Försäkringskassan, 2005, *Återkrav*, Vägledning 2005:3, s. 66 f. Se även RÅ 2010 not. 122.

<sup>179</sup> Prop. 2006/07:80, s. 95.

att ta ut en sanktionsavgift, med ledning av de bestämmelser om anmälningsskyldighet som kan vara aktuella.<sup>180</sup> När det anges en uttrycklig tidsgräns anser vi dock att rättssäkerhetsskäl utgör hinder mot att en sanktionsavgift tas ut om anmälan har gjorts inom stadgad tid. En anmälan om ändrade förhållanden som avser exempelvis sjukersättning, som kommer in till Försäkringskassan inom 14 dagar efter att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen, bör alltså inte kunna leda till en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

#### 8.6.4 Bevisbördan

**Bedömning:** Bevisbördan för att det finns förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift vilar på den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som ska besluta om en sådan avgift.

**Skälen för bedömningen:** I avsnitt 8.2.3 har vi redogjort för vissa internationella åtaganden och riktlinjer som måste beaktas vid utformningen av det system med sanktionsavgifter som vi föreslår. Av Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner<sup>181</sup> kan utläsas att bevisbördan för en sådan sanktion ska ligga på den administrativa myndigheten. När det gäller skattetillägg framgår av praxis att Skatteverket har bevisbördan för att den uppgiftsskyldige har lämnat en oriktig uppgift.<sup>182</sup> Att det är den aktör som överväger att ta ut en avgift som har bevisbördan kan också anses följa av det utredningsansvar som följer av 23 § förvaltningslagen. Där anges att det ankommer på myndigheten att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Brister i underlaget ska i detta hänseende, som vi ser det, inte drabba den enskilde.

Det kan invändas att det kan vara svårt för en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa att i det enskilda fallet fullgöra bevisbördan, vilket kan motverka den effektivitet i systemet som vi eftersträvar. Samtidigt ser vi inte att någon annan ordning än att bevisbördan vilar på den aktör som överväger att ta ut en avgift är möjlig. Det skulle vara orimligt att kräva av den enskilde att denne visar att förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift *inte* är uppfyllda.

<sup>180</sup> Jämför prop. 2006/07:80, s. 95 och SOU 2011:3, s. 261.

<sup>181</sup> Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner.

<sup>182</sup> HFD 2012 ref. 69, se även prop. 2002/03:106, s. 233.

Svårigheter i tillämpningen bör också kunna motverkas över tid genom att vissa frågor klarläggs i rättspraxis.

Mot denna bakgrund anser vi således att det ligger på den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger att ta ut en sanktionsavgift att visa att förutsättningarna för det är uppfyllda.

### 8.6.5 Beviskrav

**Förslag:** En sanktionsavgift får endast tas ut om det klart framgår att en uppgift är oriktig eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts i rätt tid.

**Skälen för förslaget:** För att någon ska kunna fällas till ansvar för ett bidragsbrott krävs det att bevisningen når upp till nivån att det är ställt bortom rimligt tvivel att han eller hon har handlat med uppsåt eller av grov oaktsamhet. Ett så pass högt ställt beviskrav innebär att det kan vara svårt att visa att de subjektiva förutsättningarna är uppfyllda. I syfte att främja att fler överträdelse än i dag beivras har vi i avsnitt 8.2.4 föreslagit att en sanktionsavgift ska kunna tas ut utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet. Det är således endast objektiva förutsättningar som behöver påvisas för att en avgift ska kunna tas ut enligt den nya lagen. Frågan är dock vilket beviskrav som lämpligen bör tillämpas i detta avseende.

Inom förvaltningsrätten varierar beviskraven beroende på vilken fråga det är som är aktuell. Ju mer ingripande åtgärd, desto strängare är normalt kraven. Beviskravet uttrycks på ett flertal olika sätt, exempelvis som att något ska göras ”sannolikt”<sup>183</sup> eller att det ”kan antas”<sup>184</sup> att ett visst förhållande föreligger. För skattetillägg ska det ”klart framgå” att en oriktig uppgift har lämnats. Detta krav på bevisning framgår uttryckligen av 49 kap. 5 § skatteförfarandelagen. Beviskravet ”klart framgår” är lägre ställt än det som allmänt gäller inom straffprocessen, nämligen att ett faktum ska vara ställt utom rimligt tvivel.<sup>185</sup> Den nu aktuella sanktionsavgiften är en ingripande åtgärd för den enskilde, som kan jämföras med ett straff i Europakonventionens mening. Vi anser därför att beviskravet bör vara högre ställt än vid

<sup>183</sup> 17 kap. 32 § inkomstskattelagen (1999:1229).

<sup>184</sup> 22 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

<sup>185</sup> Prop. 2002/03:106 s. 118 f.

bedömningen av rätten till den förmån eller det stöd som avgiften hänförs till. Artikel 6 i Europakonventionen ställer inte upp något bestämt krav på bevisningens höjd utan det centrala är i stället att sanktionssystemet med en tillräcklig grad av säkerhet kan fastställa att den enskilde gjort sig skyldig till en överträdelse. Vi anser att det krav på bevisningen som anges för skattetillägg, det vill säga ”klart framgår”, är en lämplig avvägning. Ett sådant beviskrav uppfyller enligt vår bedömning konventionens krav på rättssäkerhet.<sup>186</sup> Samma beviskrav bör gälla både för frågan om någon har lämnat en oriktig uppgift och när det gäller att avgöra om en anmälningsskyldighet har fullgjorts i rätt tid.

### 8.6.6 Ytterligare förutsättningar för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut

**Förslag:** En sanktionsavgift ska kunna tas ut när någon har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning, om det har lett, eller hade kunnat leda, till att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt.

### Skälen för förslaget

#### *Utgångspunkter*

En grundläggande förutsättning för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut är, enligt våra förslag ovan, att någon antingen har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i rätt tid. Det skulle visserligen kunna argumenteras för att det är det oriktiga uppgiftslämnandet eller underlåtenheten som sanktionen ska riktas mot, och att det därför bör vara tillräckligt för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut. Vi anser dock att ett sådant strikt ansvar som vi föreslår, av proportionalitetsskäl, förutsätter att någon ytterligare förutsättning är uppfylld. Frågan är hur en sådan avgränsning bör utformas.

---

<sup>186</sup> Jfr, vad gäller skattetillägg, prop. 2002/03:106, s. 134 f. och Europadomstolens avgörande i målet *Lucky Dev mot Sverige*, p. 67.



Vi kan notera att i flertalet författningar på välfärdssystemens område ställs krav på att det ska finnas ett orsakssamband mellan den enskildes agerande eller underlåtenhet att agera och en felaktig utbetalning för att återbetalningsskyldighet ska uppkomma.<sup>187</sup> I SOU 2011:3 föreslogs att en avgränsning för när en avgift kunde tas ut skulle göras genom att en oriktig uppgift skulle ha lämnats till ledning för ett beslut. Detsamma skulle gälla när någon innan en utbetalning inte hade fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Ett sådant farerequisit som anges i 2 § bidragsbrottslagen (se nedan) förordades inte, med motiveringen att sådana rekvisit i första hand förekommer inom straffrätten. Det ansågs även finnas en risk för att det kunde orsaka inte obetydliga tillämpningssvårigheter.<sup>188</sup>

Vi anser att en avgränsning bör vara utformad så att den är dels enhetlig, dels enkel att tillämpa. I det förstnämnda ligger, som vi ser det, att de objektiva kriterierna för när en sanktionsavgift kan tas ut bör beakta hur bestämmelsen i bidragsbrottslagen är utformad. Vi redogör nedan för våra närmare överväganden i dessa delar.

### *Endast felaktiga utbetalningar eller tillgodoräknanden omfattas*

Vi vill i detta sammanhang förtydliga att det är endast utbetalningar eller tillgodoräknanden som den enskilde inte objektivt sett har rätt till som kan leda till en sanktionsavgift. Detta bör komma till uttryck direkt i den nya lagen. Om flera olika oriktiga uppgifter har lämnats och de har lett till en och samma felaktiga utbetalning eller felaktiga tillgodoräknande bör endast en sanktionsavgift kunna tas ut.

### *Angående utformningen av 2 § bidragsbrottslagen*

I 2 § bidragsbrottslagen anges att 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

---

<sup>187</sup> SOU 2009:6, s. 214. Se exempelvis anges i 2 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade att kommunen får besluta om återbetalning av ekonomiskt stöd som kommunen beviljat, om den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare, genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att det ekonomiska stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp.

<sup>188</sup> SOU 2011:3, s. 119 f.

ut, döms för bidragsbrott. Straffbestämmelsen är konstruerad med ett farerekvisit. Detta innebär att brottet fullbordas redan när den oriktiga uppgiften lämnas, om det medför den fara som krävs. Det ska finnas en *konkret fara*. I förarbetena till bestämmelsen anges att en konkret fara normalt finns om den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför.<sup>189</sup>

### *Avgränsning när en utbetalning har skett*

Det är rimligt att anta att i många situationer upptäcks en oriktig uppgift eller en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden först efter att en utbetalning av en viss förmån har skett, kanske vid flera tillfällen. En genomgång av avgöranden från tingsrätterna ger en bild av att de påfallande ofta omfattar ett flertal utbetalningar. I de fall en oriktig uppgift eller underlåtenhet *har* orsakat en faktisk utbetalning är det enligt vår uppfattning svårt att tala om en framåtsyftande bedömning av om det finns en konkret fara för att en felaktig utbetalning kommer att ske, som ett sådant farerekvisit som anges i 2 § bidragsbrottslagen kan tyckas innefatta. Vi kan notera att i de flesta avgöranden från allmän domstol synes frågan om konkret fara ha varit en icke-fråga, utan utgångspunkten har varit att detta rekvisit är uppfyllt redan när en utbetalning har skett. I några avgöranden från allmän domstol har vi emellertid funnit vissa resonemang om hur farerekvisitet bör tolkas när en utbetalning har skett. I dessa fall har bedömningen gjorts att en konkret fara de facto förelåg redan vid tidpunkten då den oriktiga uppgiften lämnades, och att faran därefter har realiserats genom utbetalningen. Någon bedömning av om den oriktiga uppgiften *borde* ha upptäckts vid en sådan normalt rutinmässig kontroll som farerekvisitet tar sikte på skulle inte göras, eftersom utbetalningen uppenbarligen inte förhindrades genom en sådan kontroll.<sup>190</sup>

Det är givet att en sanktionsavgift ska kunna tas ut när en oriktig uppgift eller underlåtenhet också har lett till en felaktig utbetalning. Vi anser emellertid att en konstruktion med ett farerekvisit inte är lämplig i dessa fall, med hänsyn till vad vi anfört ovan och då särskilt

<sup>189</sup> Prop. 2006/07:80, s. 95 f.

<sup>190</sup> Se Göta hovrätts avgöranden i mål nr B 1364-19 och B 1417-19, men även Södertörns tingsrätts avgörande i mål nr B 16635-13.

att det är ett rekvisit som används inom straffrätten. En enklare och rakare konstruktion bör därför övervägas. Detta är viktigt inte minst med hänsyn till att den nya lagen ska tillämpas av en bred skara aktörer.

Vi anser att en utformning som knyter bedömningen till att det finns ett beslut inte bör användas i den nya lagen, exempelvis genom att det anges att en oriktig uppgift ska ha lämnats ”till ledning för ett beslut”. För det första är många förmåner utformade så att det fattas ett initialt beslut som fastställer en rätt till förmånen. Utifrån detta beslut sker sedan utbetalningar under en kortare eller längre tid. Som exempel kan nämnas sjukpenning, livränta, omvårdnadsbidrag och studiemedel. Vi har svårt att betrakta utbetalningar som sker löpande som någon form av förvaltningsbeslut, i vart fall ett överklagbart sådant. Att knyta förutsättningarna för att ta ut en avgift till ett beslut som saknar ett naturligt tidsmässigt samband med en viss felaktig utbetalning bör, enligt vår mening, inte förordas. Till detta kommer att vi i avsnitt 8.8 föreslår att storleken på sanktionsavgiften bör beräknas utifrån den enskilda felaktiga utbetalningen, vilket även föreslogs i SOU 2011:3.<sup>191</sup> Att utforma den nya lagen så att vissa bestämmelser tar sikte på ett beslut om en förmån och i andra delar till utbetalningen av en förmån motverkar den enhetlighet som vi eftersträvar. Att konsekvent se den felaktiga utbetalningen som central ligger också i linje med den nya lagens övergripande syfte, nämligen att motverka sådana utbetalningar (se avsnitt 8.3.2). Vidare skulle en konstruktion som tar sikte på ett visst beslut medföra att de objektiva kriterierna för bidragsbrott och förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift skiljer sig åt. Det skulle kunna öka risken för att en överträdelse prövas dubbelt. Med samma objektiva kriterier bör det bli lättare att i ett visst fall bedöma vad som utgör ”samma överträdelse”. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 8.10. Härutöver kan beaktas att det kan förekomma att flera beslut fattas vid handläggningen av ett ärende om en förmån eller ett stöd. Det skulle då kunna uppstå fråga om vilket beslut som en oriktig uppgift ska hänföras till. Sådana tillämpningsproblem kan, enligt vår mening, undvikas med en avgränsning som knyter an till att det har skett en felaktig utbetalning.

Vi anser mot denna bakgrund att en avgränsning som tar sikte på att en oriktig uppgift har lämnats till ledning för ett beslut inte bör tillämpas. I stället ska en sanktionsavgift kunna tas ut när någon har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla

---

<sup>191</sup> SOU 2011:3, s. 148 ff.

ändrade förhållanden, och det *har lett* till en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande. Det ska finnas ett samband mellan felaktigheten och utbetalningen. Vår bedömning är att det bör vara förhållandevis enkelt för den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan att avgöra detta i ett enskilt fall.

*En avgift ska kunna tas ut även när en utbetalning hade kunnat ske*

Det är inte helt ovanligt att en oriktig uppgift eller en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden upptäcks redan innan ett beslut om en förmån fattas eller en utbetalning eller ett tillgodoräknande sker. Eftersom ingen felaktig utbetalning har skett kan det hävdas att det inte är nödvändigt att ta ut en sanktionsavgift i dessa fall. Det kan också anföras att tillämpningen av den nya lagen blir enklare om en avgift endast kan tas ut när en felaktig utbetalning faktiskt har skett. Mot en sådan ordning talar emellertid flera omständigheter. För det första kan det leda till ett chanstagande från den enskildes sida. Den som vet att en sanktionsavgift inte kan tas ut kan bli mer benägen att chansa på att inte bli upptäckt. För det andra motverkas den enhetlighet i förhållande till bidragsbrottslagen som vi eftersträvar. Om överträdelser som upptäcks innan utbetalning inte kan leda till en sanktionsavgift, samtidigt som den inte ska anmälas som ett misstänkt brott, kan det leda till att vissa överträdelser inte möts av någon sanktion alls. Det skulle motverka ett grundläggande syfte med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår, nämligen att fler överträdelser än i dag ska beivras.

Mot denna bakgrund anser vi att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även när en utbetalning eller ett tillgodoräknande inte har skett.

*Bedömningen av om en felaktig utbetalning hade kunnat ske*

När en utbetalning eller ett tillgodoräknande inte har skett blir det i praktiken fråga om att ta ställning till *om* detta hade kunnat ske, om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten inte hade upptäckts. Vi har svårt att se att detta skiljer sig på något väsentligt sätt från den bedömning som görs enligt 2 § bidragsbrottslagen i motsvarande situationer. Vår uppfattning är att de objektiva kriterierna för att ta ut en sank-

tionsavgift så långt som möjligt bör följa vad som gäller för bidragsbrott. Frågan är dock hur detta bör komma till uttryck i den nya lagen.

Vi anser att en begränsning i när en sanktionsavgift kan tas ut när en utbetalning inte har skett bör utformas i linje med vad som förslagits ovan, när det gäller utbetalningar som faktiskt har skett. Det bör därför anges i den nya lagen att en avgift ska kunna tas ut om en oriktig uppgift eller underlåtenhet *hade kunnat leda* till en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande. Härigenom upprätthålls kravet på att ett system med sanktionsavgifter ska vara proportionerligt. Vi anser att bedömningen bör göras på samma sätt som vid tillämpningen av farerequisitet i 2 § bidragsbrottslagen. Det ska alltså ha funnits en *konkret* fara för att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten hade kunnat leda till en felaktig utbetalning. De objektiva rekviriten för bidragsbrott och förutsättningarna för sanktionsavgift enligt den nya lagen kommer därmed att harmonisera. En sådan ordning bör motverka risken för att en överträdelse prövas i dubbla förfaranden.

En konkret fara anses enligt förarbetena till bidragsbrottslagen föreligga om felaktigheten sannolikt inte skulle upptäckas vid den "normalt rutinmässiga kontroll" som den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför.<sup>192</sup> Det finns anledning att närmare analysera hur detta begrepp bör tolkas vid tillämpningen av den nya lagen. Vi återkommer till det nedan. Vi vill dock här lyfta fram att de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen redan i dag, när de överväger att anmäla ett misstänkt bidragsbrott, har att ta ställning till om det har funnits en konkret fara för en felaktig utbetalning. För att kunna avgöra om en anmälan ska göras måste de ta ställning till om det finns en "välgrundad anledning att anta att brott har begåtts".<sup>193</sup> I detta bör, som vi ser det, ligga att åtminstone översiktligt ta ställning till om det har funnits en konkret fara för en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande. Denna bedömning bör, som vi ser det, bäst kunna göras av de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen. Detta med hänsyn till att de har kunskap dels om förmånerna i sig, dels vilka kontroller som görs rutinmässigt före utbetalning av en viss förmån. Vi har därför svårt att se att den ordning som vi nu föreslår riskerar att leda till tillämpnings-

---

<sup>192</sup> Prop. 2006/07:80, s. 79.

<sup>193</sup> Prop. 2006/07:80, s. 90.

svårigheter för de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen. Snarare bör det leda till en enklare tillämpning i praktiken, om de objektiva kriterierna i bidragsbrottslagen och den nya lagen i all väsentlighet sammanfaller.

### *Särskilt angående förmåner och stöd som betalas ut löpande*

Om en oriktig uppgift eller underlåtenhet avser en förmån eller ett stöd som betalas ut vid ett enskilt tillfälle, vanligtvis i samband med att ett beslut om rätt till förmånen eller stödet fattas, borde det inte uppstå några problem när det gäller hur bedömningen av om det har funnits en konkret fara ska göras. Det finns då endast en utbetalning att ta ställning till. Frågan är hur bedömningen av om det finns en konkret fara bör göras när det kunde ha skett ett flertal utbetalningar om en oriktig uppgift eller underlåtenhet inte hade upptäckts. Det kan exempelvis vara fråga om att någon har ansökt om omvårdnadsbidrag, som kan betalas ut till och med juni det år barnet fyller 19 år,<sup>194</sup> men att Försäkringskassan upptäcker att en oriktig uppgift har lämnats innan ett beslut fattas. Det skulle då kunna hävdas att det fanns en konkret fara i förhållande till samtliga utbetalningar som *kunde* ha skett om uppgiften inte hade upptäckts. Som vi ser det kan ett sådant synsätt inte tillämpas.

Vi har i avsnitt 8.2.8 redogjort för att varje självständig gärning som leder till en konkret fara för att ett för högt oriktigt belopp betalas ut, utgör ett brott. Normalt utgör därför varje ansökan och, i vissa underlåtenhetsfall, varje utbetalning ett bidragsbrott i praxis. Redan detta talar mot att låta bedömningen av om det har funnits en konkret fara sträcka sig längre än till *en* utbetalning. Att låta bedömningen avse eventuella utbetalningar som ligger längre fram i tiden skulle, som vi ser det, i många fall kunna ses som en ren spekulering. Detta eftersom den enskilde har möjlighet att när som helst hindra vidare utbetalningar. En sådan ordning är enligt vår mening svår att förena med den förutsebarhet som förutsätts när det gäller sanktioner som kan jämföras med straff. Det skulle även innebära att ändrade kontrollrutiner hos en viss aktör inte skulle kunna beaktas. Det är enligt vår bedömning sannolikt att vad som är normalt rutinmässiga kontroller kan ändras över tid, särskilt om det är fråga om

---

<sup>194</sup> 22 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

en förmån som kan betalas ut under mycket lång tid, exempelvis livränta. Det framstår som oproportionerligt att inte beakta detta vid bedömningen. Under alla omständigheter kan det, som vi ser det, ifrågasättas om det finns en konkret fara för fortsatt felaktiga utbetalningar när felaktigheten väl har upptäckts av den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.<sup>195</sup>

Bedömningen av om det finns en konkret fara bör således göras endast i förhållande till den närmast följande utbetalning som hade kunnat ske om den oriktiga uppgiften inte hade upptäckts. Samma bör gälla när någon underlåtit att anmäla ändrade förhållanden.

### *Närmare om normalt rutinmässiga kontroller*

I förarbetena till bidragsbrottslagen utvecklades inte närmare hur begreppet ”normalt rutinmässig kontroll” ska tolkas. Som vi ser det bör begreppet ses i ljuset av den utredningsskyldighet som följer av bestämmelserna i förvaltningslagen. Av 23 § denna lag framgår att myndigheter ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. De statliga och kommunala myndigheter som omfattas av den nya lagen har att tillämpa denna bestämmelse när de handlägger ett ärende om en förmån eller ett stöd som omfattas av den nya lagen. Även arbetslöshetskassorna ska normalt beakta bestämmelsen (se avsnitt 8.5.4). Ledning för vad som utgör en normalt rutinmässig kontroll i ett visst ärende bör därför, som vi ser det, kunna sökas i var gränsen för utredningsskyldigheten i ett visst ärende går. Utgångspunkten bör, enligt vår mening, rimligen vara att det i vart fall görs en översiktlig granskning av ett ärende innan en förmån eller ett stöd som kommer att omfattas av den nya lagen betalas ut. Vid en sådan granskning bör, som vi anför i avsnitt 8.6.2, uppenbart orimliga uppgifter kunna upptäckas i många fall.

Vad som i praktiken utgör en normalt rutinmässig kontroll kan antas skilja sig åt mellan såväl de aktörer som de olika förmåner och stöd som kommer att omfattas av den nya lagen. Vad som utgör en normalt rutinmässig kontroll kan också förändras över tid. Kontrollsystemets uppbyggnad och funktionssätt har därmed stor betydelse för bedömningens innehåll.<sup>196</sup> Det skulle därför kunna hävdas att det

---

<sup>195</sup> Jämför Hovrätten för Västra Sverige, dom den 12 oktober 2009 i mål B 5097-08.

<sup>196</sup> Prop. 2006/07:80, s. 79.

blir svårt för den enskilde att förutse när en oriktig uppgift eller en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kan leda till att en sanktionsavgift tas ut. Vi anser inte att detta utgör ett hinder mot en sådan ordning som vi föreslår. Att den enskilde på förhand skulle ha kännedom om vilka olika kontroller som normalt utförs framstår tvärtom inte som vare sig ändamålsenligt eller rimligt. Med andra ord finns det, enligt vår mening, inte någon rätt för den enskilde att kunna förutse när en oriktig uppgift sannolikt skulle kunna upptäckas. Det kan emellertid erinras om att statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor bör verka för att informera den enskilde om vilka uppgifter som denne förväntas lämna. De har däremot inte en skyldighet att informera om vilka kontroller som rutinmässigt görs inför att en viss förmån eller visst stöd betalas ut.

Det bör förtydligas att den omständigheten att en felaktighet har upptäckts, inte automatiskt innebär att den också har upptäckts vid en normalt rutinmässig kontroll. Felaktigheten kan till exempel upptäckas efter ett tips, eller genom att den enskilde handläggaren vid en djupare kontroll i ett enskilt ärende uppmärksammar den oriktiga uppgiften. Vi ser även att det kan vara fråga om att det kommer en impuls från Utbetalningsmyndigheten, som ska inrättas för att hantera utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även bland annat ha i uppgift att göra dataanalyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Den kontroll som myndigheten ska göra utgår från de utbetalningar som har valts ut i andra myndigheters dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Granskningen ska utgöras av två delar, en inledande och, vid behov, en fördjupad granskning. Syftet med de fördjupade granskningarna är att på ett mer effektivt sätt än i dag utreda och analysera felaktigheter som rör mer än en statlig myndighet eller arbetslöshetskassa. Granskningen syftar till att skapa beslutsunderlag för de beslutande statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna.<sup>197</sup> Dessa kontroller bör, som vi ser det, inte betraktas som en sådan normalt rutinmässig kontroll som kan leda till att det skulle *saknas* en konkret fara för en felaktig utbetalning.

Av resursskäl, eller på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, kan det givetvis vara så att det inte alltid görs en sådan rutinmässig kontroll som får anses följa av utredningsskyldigheten i förvaltningslagen, eller av särskilda riktlinjer eller rutiner som kan ha

---

<sup>197</sup> SOU 2020:35, s. 252 ff.



tagits fram av en myndighet för handläggningen av en viss förmån eller ett visst stöd. En felaktig utbetalning kan då komma att ske trots att den oriktiga uppgift eller underlåtenhet som har lett till utbetalningen borde ha upptäckts om rutinerna hade följts. Detta hindrar enligt vår mening inte att en avgift kan tas ut. Som vi redogjort för ovan har bedömningen av om den oriktiga uppgiften *borde* ha upptäckts inte någon betydelse i de fall då en förmån eller stöd har betalats ut. Det kan tyckas att det inte är proportionerligt att den enskilde så att säga får stå risken för att den handläggande myndigheten i ett visst fall inte gör vad som normalt kan förväntas. Vi menar att detta måste anses godtagbart. Vid utformningen av sanktionsavgiftssystemet kan man inte utgå från att de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen inte handlägger ett ärende på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Vi anser vidare att en ordning där en sanktionsavgift kan tas ut även i dessa situationer inskräper vikten av att enskilda lämnar korrekta uppgifter från början. Detta är ett av syftena med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår.

I detta sammanhang kan vi notera att det förekommer så kallat automatiskt beslutsfattande för vissa förmåner, i första hand tillfällig föräldrapenning. Av 28 § förvaltningslagen framgår bland annat att ett beslut kan fattas automatiserat. I dessa fall kan det antas att den normalt rutinmässiga kontroll som görs är förhållandevis begränsad, jämfört med ett beslut som fattas efter en manuell granskning av en ansökan. Någon form av kontroll synes dock göras även när det är fråga om ett automatiserat beslut. När det gäller exempelvis ansökan om tillfällig föräldrapenning kontrolleras ansökan maskinellt mot de uppgifter som finns i Försäkringskassans register. Om systemet gör bedömningen att ansökan inte är komplett eller inte uppfyller kraven för att beviljas tillfällig föräldrapenning skapas ett regelutfall till en handläggare.<sup>198</sup> Enligt vår mening talar mycket för att den kontroll som då görs av handläggaren faller utanför vad som kan ses som en normalt rutinmässig kontroll i ärenden om tillfällig föräldrapenning. Även i andra fall där en närmare manuell kontroll aktualiseras trots att ett automatiserat beslutsfattande används i första hand, bör den kontrollen inte ses som rutinmässig. I slutändan måste dock en bedömning av vad som är en normalt rutinmässig kontroll göras utifrån

---

<sup>198</sup> Försäkringskassan, 2019, *Automatiserade beslut – tillfällig föräldrapenning*, Rättslig kvalitetsuppföljning 2019:1, s. 13 f.

vad som gäller för den förmån eller det stöd som ligger till grund för sanktionsavgiften, i det enskilda fallet.

### 8.6.7 En skyldighet att ta ut en sanktionsavgift

**Förslag:** En sanktionsavgift *ska* tas ut när förutsättningarna för det är uppfyllda.

**Skälen för förslaget:** Det kan övervägas om det bör överlåtas till den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan att i det enskilda fallet bestämma om ett beslut om sanktionsavgift ska fattas, när det finns förutsättningar för det. Vi anser att flera skäl talar mot att en bestämmelse i den nya lagen om när en sanktionsavgift ska kunna tas ut utformas som en fakultativ regel.

Vid utformningen av sanktionsavgiftssystemet bör för det första enhetlighet och förutsebarhet i tillämpningen eftersträvas. Om det är upp till den enskilda aktören att bestämma att en sanktionsavgift inte ska tas ut i ett visst fall, trots att förutsättningarna är uppfyllda, motverkas dessa mål. En fakultativ bestämmelse skulle i praktiken kunna leda till att det är upp till den enskilda statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan att bestämma gränserna för det sanktionerade området. Risken för en godtycklighet i tillämpningen är, enligt vår mening, uppenbar. Frågan kan även ställas om det med en fakultativ bestämmelse är möjligt att få någon vägledning i praxis kring tillämpningen av den nya lagen. Detta eftersom det fortfarande skulle vara upp till den enskilda aktören att bestämma om en avgift ska tas ut i ett visst fall, oavsett domstolens bedömning. Andra sanktionsavgifter är i all väsentlighet utformade med ett krav på att en avgift ska tas ut, när angivna förutsättningar är uppfyllda.<sup>199</sup>

Vi anser mot denna bakgrund att en sanktionsavgift *ska* tas ut, när de förutsättningar som vi redogjort för i avsnitt 8.6.2–8.6.6 är uppfyllda. Detta ska inte förväxlas med att det kan finnas hinder mot att ta ut en sanktionsavgift i ett visst fall, på grund av att det skulle strida mot förbudet mot dubbla prövningar eller att underlaget för avgiften uppgår till ett obetydligt belopp. Det innebär inte heller att

---

<sup>199</sup> Som exempel kan nämnas skattetillägg enligt 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen samt sanktionsavgift enligt 30 a § fiskelagen och 37 § produktsäkerhetslagen.

det finns hinder mot att sätta ner sanktionsavgiften, i enlighet med vad vi föreslår i avsnitt 8.9.

Om det i ett enskilt fall finns hinder mot att ta en avgift, på grund av att exempelvis en frivillig rättelse har gjorts (se avsnitt 8.6.8), att beloppet är obetydligt (avsnitt 8.8.5) eller att den avser ett sådant rättssubjekt som ska undantas (se avsnitt 8.7) saknas en skyldighet att fatta ett beslut om sanktionsavgift.

### 8.6.8 Frivillig rättelse

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte tas ut om den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet frivilligt rättar uppgiften eller fullgör anmälningsskyldigheten innan förmånen eller stödet har betalats ut eller tillgodoräknats.

#### Skälen för förslaget

##### *Det bör göras undantag vid frivillig rättelse*

Som vi anfört i avsnitt 8.3.2 är det övergripande syftet med den nya lagen att motverka felaktiga utbetalningar. I 5 § bidragsbrottslagen finns en bestämmelse om frivillig rättelse, som har ett liknande syfte. Enligt bestämmelsen ska den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas, inte dömas till ansvar enligt lagen. Syftet är, enligt förarbetena till bestämmelsen, att motivera att en rättelse sker av en felaktig uppgift som en förmånstagare lämnat i ett tidigare skede.<sup>200</sup> Enligt vår uppfattning är det lämpligt att på ett motsvarande sätt, i den nya lagen, främja rättelser av oriktiga uppgifter och att ändrade förhållanden anmäls, även om det görs i efterhand. Med begreppet *rättelse* avses här både att en oriktig uppgift har rättats och att en tidigare underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden har fullgjorts. Vi anser att möjligheten till en sådan rättelse kan vara särskilt betydelsefull i ett sanktionsavgiftssystem som bygger på ett strikt ansvar. Att inte ge enskilda en möjlighet och ett incitament att undvika en sanktionsavgift, i de fall den oriktiga uppgiften eller under-

---

<sup>200</sup> Prop. 2006/07:80, s. 85.

låtenheten inte beror på ett medvetet agerande, framstår varken som ändamålsenligt eller proportionerligt. Vi anser vidare att det inte är lämpligt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att ta ut en sanktionsavgift, trots att det fanns förutsättningar för att rätta en uppgift så att en korrekt utbetalning kunde ske. En möjlighet till frivillig rättelse bör inte kunna motverka sanktionsavgiftens preventiva effekt.

Möjligheten till undantag bör begränsas på två sätt. För det första bör en förutsättning vara att det är fråga om en *frivillig* rättelse. I 5 § bidragsbrottslagen används uttrycket ”frivilligt”. I 49 kap. 10 § skatteförfarandelagen, som innehåller en möjlighet till undantag när det gäller skattetillägg, anges i stället att rättelsen ska ha skett ”på eget initiativ”. Det avgörande för den nu aktuella bestämmelsen är att rättelsen ska ha gjorts innan den enskilde har anledning att anta att en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa har upptäckt den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten i det enskilda fallet.<sup>201</sup> Om aktören har kommit så långt att man uppmärksammat den enskilde på att man känner till den oriktiga uppgiften eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts, anser vi att det inte längre är fråga om en frivillig rättelse. I normalfallet måste den tidpunkt då den enskilde ges tillfälle att yttra sig, enligt den bestämmelse som vi föreslår i avsnitt 8.12.3, anses utgöra en brytpunkt i detta avseende. Det bör inte heller vara fråga om en frivillig rättelse om den görs först efter att den enskilde, av någon annan anledning, har skäl att anta att en oriktig uppgift eller underlåtenhet har upptäckts.<sup>202</sup> Frågan om en rättelse är att se som frivillig måste i slutändan avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

För det andra anser vi att undantaget i den nya lagen endast bör kunna tillämpas fram till dess att en förmån eller ett stöd har betalats ut eller tillgodoräknats. Bestämmelsen i 5 § bidragsbrottslagen innehåller en motsvarande begränsning. Möjligheten för den enskilde att undgå att drabbas av en sanktion genom frivillig rättelse bör så långt som möjligt vara densamma i den nya lagen och i bidragsbrottslagen. I remissyttrande över SOU 2011:3 anfördes att frivillig rättelse bör vara möjlig även när det görs i direkt anslutning till den felaktiga utbetalningen, det vill säga i efterhand. I förarbetena till 5 § bidragsbrottslagen lyftes också denna fråga. Regeringen anförde dock att en längre gående möjlighet till frivillig rättelse inte var lämplig, då det

<sup>201</sup> Prop. 2010/11:165, s. 479.

<sup>202</sup> Jämför vad som gäller för skattetillägg, prop. 2010/11:165, s. 943

skulle kunna leda till missbruk och orimliga resultat. Som exempel anfördes att en förmån betalas ut felaktigt och konsumeras, varefter gärningsmannen frivilligt rättar uppgiften och därmed undgår straffansvar, samtidigt som det kan saknas möjlighet att verkställa ett återkrav.<sup>203</sup> Liknande effekter skulle, som vi ser det, kunna uppstå inom ramen för den nya lagen. Vi anser därför att en ordning där rättelse kan göras även efter utbetalning eller tillgodoräknande inte bör tas in i den nya lagen. Ett annat synsätt skulle enligt vår bedömning motverka ett av de huvudsakliga syftena med undantaget, nämligen att förmåa enskilda att lämna korrekta uppgifter från början, så att felaktiga utbetalningar helt kan undvikas.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör anges i den nya lagen att en sanktionsavgift inte får tas ut när den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet frivilligt rättar uppgiften eller fullgör anmälningsskyldigheten innan förmånen eller stödet har betalats ut eller tillgodoräknats.

### *Särskilt angående bevisbördan*

När det gäller rättelser i ärenden om skattetillägg har bevisbördan för att en rättelse alls har gjorts ansetts vila på den enskilde. Däremot är det, i mål om skattebrott, Skatteverket som har bevisbördan för att en rättelse *inte* är att se som frivillig.<sup>204</sup> Vi ser inte skäl för att ha någon annan uppfattning vad gäller det nu aktuella undantaget i den nya lagen. Detta medför, när det gäller det sanktionsavgiftssystem vi föreslår, att den enskilde bör ha bevisbördan för att han eller hon har gjort en rättelse medan den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan har bevisbördan för att rättelsen inte varit frivillig.

## **8.7 Vem en sanktionsavgift ska kunna tas ut av**

### **8.7.1 Inledning**

Som vi har anført i avsnitt 8.6.4 har den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift bevisbördan för att förutsättningarna för att ta ut avgiften är uppfyllda. I detta ligger att visa att avgiften riktar sig

---

<sup>203</sup> Prop. 2006/07:80, s. 86.

<sup>204</sup> Jämför RÅ 1990 ref. 94 och NJA 2004 s. 692.

mot rätt adressat.<sup>205</sup> Frågan är vilka som bör kunna bli föremål för en sanktionsavgift enligt den nya lagen. Valet av ansvarigt subjekt är i hög grad beroende av vilken lagstiftning det är fråga om, exempelvis utifrån vilka intressen som ett visst regelverk ska skydda. Hur det ansvariga subjektet benämns i olika författningar varierar betydligt. Till exempel kan en avgift tas ut av ”en näringsidkare”<sup>206</sup>, ”den som bedriver” en viss verksamhet<sup>207</sup> och ”en ekonomisk aktör”<sup>208</sup>.

En bärande tanke även i denna del är, som vi ser det, att systemet ska vara tydligt och enkelt att tillämpa. Att bestämmelserna i sig bör vara enkla att tillämpa utesluter dock inte att det i det enskilda fallet kan finnas svårigheter att utreda vem som ska anses ha lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden i tid. Detta måste utredas och avgöras av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger att ta ut en sanktionsavgift, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. När denna fråga har avgjorts, är ambitionen med de bestämmelser som vi föreslår i detta avsnitt att det inte ska råda några oklarheter om en avgift kan tas ut av den som har identifierats som ansvarig. Det ska i normalfallet således inte krävas ytterligare överväganden för att kunna fastställa om en avgift ska, eller i vissa fall inte får, tas ut av denne. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden i dessa delar.

### 8.7.2 Vem sanktionsavgiften ska kunna tas ut av

**Förslag:** En sanktionsavgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i rätt tid.

#### Skälen för förslaget

##### *Huvudregel*

Det övergripande syftet med det sanktionssystem som vi föreslår är att minska felaktiga utbetalningar genom att förmå den som ansöker om en förmån eller ett stöd att lämna korrekta uppgifter och fullgöra

<sup>205</sup> Jämför angående miljöskaktionsavgifter, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolens avgörande den 18 april 2011 i mål nr M 5991-10.

<sup>206</sup> 37 § produktsäkerhetslagen.

<sup>207</sup> 25 § kamerabevakningslagen (2018:1200).

<sup>208</sup> 16 § förordningen (2016:363) om elektromagnetisk kompatibilitet.

sin anmälningsskyldighet. Utgångspunkten bör enligt vår mening därför vara att det är den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte har anmält ändrade förhållanden som sanktionsavgiften ska riktas mot. Som vi anført ovan bör det ankomma på den aktör som överväger att ta ut en avgift att, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra vem denna någon är. Det bör alltså inte i den nya lagen pekas ut *vem* det är, utan i stället bör det endast anges att en avgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.

Normalt sett bör det inte vålla några problem att peka ut den som ska anses ha lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden i föreskriven ordning. Det är den som ansöker om en förmån eller stöd som normalt sett lämnar de uppgifter som läggs till grund för ett beslut om en eller flera utbetalningar till denne, och som har att anmäla ändrade förhållanden som är av betydelse för förmånen eller stödet. Det är också denne som en sanktionsavgift bör riktas mot. Att någon annan rent faktiskt kan ha varit den som har fyllt i vissa uppgifter i en ansökan förändrar inte bedömningen. Det kan till exempel förekomma att enskilda får hjälp med att fylla i en ansökan eller att lämna vissa uppgifter. I vissa fall kanske den enskilde tar hjälp av ett ombud, genom att upprätta en fullmakt. Det kan också tänkas att någon, på grund av att han eller hon upplever reglerna för en förmån som komplicerade eller inte behärskar svenska språket, tar hjälp av en vän eller anhörig för att fylla i en ansökan. Det är dock i dessa fall endast den som förmånen avser som är den som kan ansöka om den, och som i vissa fall också ska lämna uppgifter på heder och samvete<sup>209</sup>, och som ansvarar för att uppgifterna är riktiga. Det är därför också denne som bör ses som den som har lämnat uppgifterna och som bör kunna bli föremål för en sanktionsavgift enligt den nya lagen.<sup>210</sup>

Ett ombud eller en vän till sökanden kan inte på egen hand intyga på heder och samvete att uppgifter som lämnas i en ansökan är riktiga, eller skriva under ansökan. Däremot kan ett ombud skriva under en ansökan med den enskildes samtycke. Det är då samtycket i sig och inte den omständigheten att ombudet har en fullmakt som möj-

<sup>209</sup> En ansökan om förmåner enligt socialförsäkringsbalken ska som huvudregel lämnas på heder och samvete och vara egenhändigt undertecknad, se 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

<sup>210</sup> Jämför Pensionsmyndigheten, 2019, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*, Vägledning 2019:1, s. 41 och Försäkringskassan, 2004, *Förvaltningsrätt i praktiken*, Vägledning 2004:7, s. 27.

liggöer att denne kan skriva under med den enskildes namn.<sup>211</sup> Detta påverkar, enligt vår mening, inte vem som är ansvarig för uppgifterna, och därmed inte heller utgångspunkten att det är den som tar hjälp av ett ombud eller biträde som är den som bör anses ha lämnat uppgifterna. En annan utgångspunkt skulle kunna innebära att den enskilde kan undgå en sanktionsavgift genom att anlita ett ombud eller biträde. Detta bör naturligtvis inte vara möjligt. Att ett ombud eller ett biträde i form av en vän eller anhörig hjälper till att fylla i en ansökan ska däremot inte förväxlas med den situationen att en ställföreträdare i form av exempelvis en god man eller förvaltare ansöker om en förmån för den enskildes räkning, eller när en förmyndare ansöker om en viss förmån för ett barn. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.7.3–8.7.7.

Vi kan notera att i 4 kap. 1 § skatteförfarandelagen anges att om en uppgift har lämnats av en behörig företrädare, anses uppgiften ha lämnats av den som företräds. Vi anser att en liknande konstruktion inte bör tillämpas i den nya lagen. I likhet med vad som tillämpas för skattetillägg skulle en sanktionsavgift som då tas ut av den som företräds också i normalfallet alltid behöva sättas ner. Detta då det måste ses som otänkbart att låta den som till exempelvis företräds av en förvaltare drabbas av en sanktionsavgift när det är förvaltaren som faktiskt har lämnat den oriktiga uppgiften.<sup>212</sup> En sådan ordning skulle enligt vår mening motverka den effektivitet i systemet som vi eftersträvar. Utgångspunkten bör i stället vara att det är den som har lämnat en uppgift eller inte har fullgjort en anmälningsskyldighet som ska kunna bli föremål för en avgift. Om förmånen varken avser eller betalas ut till denne, bör en avgift dock inte tas ut (se avsnitt 8.7.4). En sanktionsavgift bör inte heller tas ut när någon har lämnat en uppgift eller är anmälningsskyldig i egenskap av bland annat god man eller förvaltare (se avsnitt 8.7.5–8.7.7).

### *Särskilt om underåriga*

Det kan förekomma att den som pekats ut som ansvarig för en oriktig uppgift eller som inte har fullgjort en anmälningsskyldighet i ett enskilt fall är underårig. Exempelvis har ett barn rätt att förfoga över

---

<sup>211</sup> JO:s beslut, dnr 1709-2013.

<sup>212</sup> Jämför prop. 2002/03:106, s. 243 och *Skattetillägg mm*, SOU 2001:25, s. 234.



sina egna inkomster från 16 års ålder.<sup>213</sup> Som en följd av detta kan även den som är underårig till exempel själv ansöka om, och uppbära, sjukpenning. Om barnet då lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden bör en sanktionsavgift kunna tas ut av honom eller henne. Det står samtidigt klart att unga personer kan ha sämre förmåga att förstå konsekvenserna av sitt handlande. En sanktionsavgift skulle också kunna drabba ett barn hårt. För att intresset av en proportionerlig reaktion från samhället ska kunna upprätthållas, bör omständigheter som har anknytning till principen om barnets bästa kunna beaktas vid tillämpningen av den möjlighet till nedsättning av en avgift som vi föreslår i avsnitt 8.9.

### 8.7.3 Både fysiska och juridiska personer ska kunna bli föremål för en sanktionsavgift

**Bedömning:** En sanktionsavgift ska kunna tas ut både av fysiska och juridiska personer.

**Skälen för bedömningen:** Bidragsbrottslagen omfattade ursprungligen endast förmåner för personliga ändamål. Det innebär att en oriktig uppgift eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden endast kunde hänföras till fysiska personer, inte juridiska. Från den 1 januari 2020 omfattar bidragsbrottslagen även vissa stöd, bidrag och ersättningar som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Ett exempel på ett sådant ekonomiskt stöd är tandvårdsstöd, där vårdgivaren – som kan vara både en fysisk och juridisk person – är skyldig att lämna uppgifter till Försäkringskassan och att rapportera utförd tandvård. Vi har i avsnitt 8.4 gjort bedömningen att den nya lagen ska omfatta samma förmåner och stöd som anges i 1 § bidragsbrottslagen. En juridisk person kan därmed vara den som, enligt den nya lagen, anses ha lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden.

Vi kan notera att i SOU 2011:3 föreslogs att en sanktionsavgift inte skulle kunna tas ut av juridiska personer. Denna begränsning syftade till att undanta bland annat skolor, som ska lämna uppgifter om personers studieaktivitet och studieavbrott till CSN. Det ansågs

<sup>213</sup> 9 kap. 3 § föräldrabalken.

inte lämpligt att ta ut en sanktionsavgift av dem utifrån ett strikt ansvar.<sup>214</sup> Vi anser visserligen att en avgift inte ska tas ut i dessa fall (se avsnitt 8.7.4), men att det saknas skäl för att på ett övergripande plan undanta juridiska personer från en sanktionsavgift. I samband med att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgades anfördes att företagen hade fått en alltmer framträdande roll inom välfärdssystemet. 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.<sup>215</sup> Att undanta juridiska personer från en sanktionsavgift skulle inte ligga i linje med dessa uttalanden, och skulle också motverka ett syfte med det system som vi föreslår, nämligen att fler överträdelser ska leda till en reaktion. Om juridiska personer skulle undantas finns en risk för att vissa överträdelser inte möts med någon reaktion alls.

De riktlinjer och internationella åtaganden som vi redogjort för i avsnitt 8.2.3 hindrar inte att en sanktionsavgift tas ut av en juridisk person. I regeringens riktlinjer för användandet av sanktionsavgift anges att det inte bör föreligga något hinder mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra.<sup>216</sup> Flertalet författningar innehåller bestämmelser om att en sanktionsavgift kan tas ut av en juridisk person, till exempel 8 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579).

Att en sanktionsavgift kan riktas även mot juridiska personer har i olika sammanhang lyfts fram som en fördel. Därigenom främjas möjligheten att beivra överträdelser begångna inom ramen för en juridisk persons verksamhet, i direkt anslutning till att överträdelserna upptäcks.<sup>217</sup> Detta ligger väl i linje med syftena med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår. Det har även framhållits att en avgift i många fall kan antas ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. I förarbetena till brottsdatalogen anfördes att en fördel med en sanktionsavgift är att sanktionen kan riktas mot det subjekt som tjänar på själva överträdelserna eller har agerat mest klandervärd, eller som bär det största ansvaret för att överträdelserna be-

---

<sup>214</sup> SOU 2011:3, s. 131.

<sup>215</sup> SOU 2018:14, s. 263.

<sup>216</sup> *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*, prop. 1981/82:142 s. 24 f.

<sup>217</sup> Se exempelvis SOU 2014:83, s. 16 f.

gicks.<sup>218</sup> En sanktionsavgift kan medföra att en överträdelse ter sig för kostsam för den juridiska personen. Detta särskilt som vi föreslår att en sanktionsavgift bör bestämmas utifrån det bruttobelopp som har, eller hade kunnat, betalas ut felaktigt (se avsnitt 8.8.2). Det bör även beaktas att enligt svensk rätt kan endast fysiska personer begå brott och enbart den som har begått ett brott kan dömas till straff.<sup>219</sup> När en sanktionsavgift används i stället för straff behöver man inte peka ut en fysisk person som är ansvarig, och i många fall torde det vara lättare att visa att förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift är uppfyllda i förhållande till en juridisk person.<sup>220</sup>

Vi anser att det finns klara fördelar med att en sanktionsavgift ska kunna tas ut både av fysiska och juridiska personer. Detta behöver inte anges uttryckligen i den nya lagen, utan kan komma till uttryck genom att det anges att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av ”den som” har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i rätt tid.

#### 8.7.4 Undantag för myndigheter och skolor med flera

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte tas ut av den som lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet, om förmånen eller stödet varken avser eller betalas ut till denne.

**Skälen för förslaget:** I de flesta fall är den som lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet samma fysiska eller juridiska person som förmånen eller stödet avser eller betalas ut till. Det förekommer dock för vissa förmåner och stöd att uppgifter lämnas av någon annan, som saknar ett eget intresse av att en förmån eller ett stöd betalas ut. Här avses inte att uppgifterna har lämnats av ett ombud eller ett biträde som den enskilde har tagit hjälp av för att lämna in en ansökan eller fylla i vissa uppgifter i den, utan i första hand situationer när en myndighet fullgör en skyldighet att lämna en uppgift enligt 110 kap. socialförsäkringsbalken eller någon annan lag eller förordning. Det kan även vara fråga om att en skola lämnar upp-

<sup>218</sup> SOU 2017:29, s. 498.

<sup>219</sup> SOU 2018:14, s. 257 f. och *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, prop. 2018/19:132, s. 26.

<sup>220</sup> Jämför *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan m.m.*, Ds. 2017:5, s. 107 och prop. 2016/17:22, s. 299.

gifter till CSN om att en studerande har avbrutit sina studier. En arbetsgivare är även skyldig att lämna intyg till arbetslöshetskassan om den sökandes arbetsförhållanden vid en ansökan om arbetslöshetsersättning.<sup>221</sup> Även sådana uppgifter kan naturligtvis vara oriktiga och leda till en felaktig utbetalning. Frågan är om en sanktionsavgift bör tas ut i dessa situationer.

Vi vill erinra om att det ankommer på den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift att avgöra vem som ska anses ha lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet. Om denne helt saknar någon form av eget intresse avseende den förmån eller stöd som den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten hänför sig till, framstår det enligt vår mening inte som ändamålsenligt eller proportionerligt att ta ut en sanktionsavgift. Oriktiga uppgifter från den typen av ”tredje män” är inte uteslutna från bidragsbrottslagens tillämpning. Det straffrättsliga ansvaret kan dock inte utan vidare jämföras med den tänkta konstruktionen av sanktionsavgiften enligt den nya lagen. Detta med hänsyn till att straffansvar förutsätter att ett subjektivt rekvisit är uppfyllt. Det kan enligt vår bedömning antas att en myndighet eller skola som har att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet sällan agerar med uppsåt eller med grov oaktsamhet. En sanktionsavgift enligt den nya lagen ska däremot kunna tas ut utifrån ett strikt ansvar. Vi anser därför att det inte är lämpligt att ta ut en sanktionsavgift i de fall förmånen eller stödet vare sig avser eller betalas ut till den som anses ha lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet.

Beroende på bedömningen i det enskilda fallet kan det tänkas att den som pekats ut som ansvarig för felaktigheten också är den som förmånen avser eller betalas ut till, trots att uppgiften har lämnats av någon annan. När någon anlitar ett ombud eller ett biträde för att lämna in en ansökan eller lämna vissa uppgifter bör utgångspunkten, som vi anförde i avsnitt 8.7.2, vara att den enskilde ska anses ha lämnat den oriktiga uppgiften. Ett annat exempel är oriktiga uppgifter i ett sådant intyg från arbetsgivaren som vi nämnt ovan. Det kan tänkas att den som arbetslöshetsersättningen avser och betalas ut till även ses som den som är ansvarig för och därmed har lämnat den oriktiga uppgiften, trots att arbetsgivaren är den som faktiskt har upprättat intyget. Detta då det ankommer på sökanden att se till att lämnade

---

<sup>221</sup> Se 6 kap. 9 § studiestödsförordningen (2000:655) och 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

uppgifter är riktiga och fullständiga. I dessa fall undantas ”tredje man” således per automatik.

Det är emellertid viktigt att den nya lagen är tydlig och enkel att tillämpa samt förutsebar i sin tillämpning. I syfte att främja detta anser vi att den nya lagen bör innehålla ett uttryckligt undantag som tar sikte på de fall där det saknas någon form av eget ekonomiskt eller annat intresse avseende förmånen eller stödet hos den som har lämnat den oriktiga uppgiften eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Detta kan antas gälla även i många fall där en uppgift har lämnats av exempelvis en god man eller förvaltare. Huruvida det saknas ett eget intresse i ett visst fall innebär emellertid en bedömning av mer subjektiv art. Vi anser därför att det nu aktuella undantaget bör utformas så att en sanktionsavgift inte får tas ut när förmånen eller stödet vare sig avser eller betalas ut till den som lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. För ställföreträdare i form av bland annat god man och förvaltare föreslår vi särskilda undantag i följande avsnitt, i syfte att främja en tydlig och enkel tillämpning.

För att det nu föreslagna undantaget ska bli tillämpligt förutsätts att förmånen eller stödet *varken* avser eller betalas ut till den som har lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Det innebär exempelvis att ett assistansbolag som lämnar en oriktig uppgift om assistansersättning som avser en enskild, men som efter anvisning av honom eller henne betalas ut till bolaget, inte kan åberopa undantaget. När det gäller att en förmån eller ett stöd *betalas ut till* någon är det enligt vår bedömning inte avgörande vilket bankkonto som ersättningen har betalats ut till, utan vem som ska ses som den egentliga mottagaren. Vi kan här notera att för förmåner som avser omyndiga råder vårdnadshavaren normalt sett över barnets ekonomiska angelägenheter. Oavsett vems bankkonto som ersättningen betalas ut eller förs över till, bör vårdnadshavaren därför ses som mottagare. Om den underårige själv har ansökt om förmånen, exempelvis sjukpenning för den som är över 16 år, är det däremot den underårige som är att betrakta som mottagare.

### 8.7.5 Undantag för god man och förvaltare

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken eller god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

#### Skälen för förslaget

##### *Utgångspunkter*

Godmanskap och förvaltarskap – ställföreträdarskap – anordnas av det allmänna för en person som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. I betänkandet *Gode män och förvaltare – en översyn* finns en utförlig redogörelse för dessa ställföreträdare.<sup>222</sup> Vi avser i detta sammanhang endast att redogöra för de frågor som har bäring på den nu aktuella bedömningen. Om inget annat särskilt anges använder vi begreppet *ställföreträdare* som ett samlingsbegrepp för den som är utsedd att vara god man eller förvaltare, och *huvudman* för den person som företräds.

En ställföreträdare kan mycket väl vara ”den” som lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra en anmälningsskyldighet som har lett till, eller hade kunnat leda till, en felaktig utbetalning. Dessa ställföreträdare är de som vanligtvis företräder huvudmannen vid kontakter med olika myndigheter. En förvaltare eller god man kan – under förutsättning att det ryms inom förordnandet – ansöka om förmåner och stöd för huvudmannens räkning. Detta innefattas i att ”sörja för person”.<sup>223</sup> De undertecknar ansökan och är också normalt skyldiga att lämna de uppgifter som har betydelse för ärendet. I vart fall för förmåner enligt socialförsäkringsbalken kan förvaltare och god man lämna uppgifter på heder och samvete, vilket innebär att den enskilde själv inte är skyldig att lämna dessa uppgifter.<sup>224</sup> Det kan således i många fall antas vara förvaltaren eller den gode mannen som

<sup>222</sup> SOU 2021:36, s. 165 f.

<sup>223</sup> Jfr SOU 2021:36, s. 260 samt JO:s beslut, dnr 6948-2014 och JO 2012/13 s. 350. I 8 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade anges uttryckligen att bland annat en god man eller förvaltare får begära insatser för den enskilde enligt den lagen.

<sup>224</sup> Försäkringskassan, 2003, *Förvaltningsrätt i praktiken*, Vägledning 2004:7, s. 23 f.

ska anses ha lämnat en oriktig uppgift, om det finns en sådan. En avgift kan då, utifrån den huvudregel som vi redogjort för i avsnitt 8.7.2, inte tas ut av huvudmannen eftersom det inte är han eller hon som har lämnat uppgifterna. Frågan blir om en förvaltare eller en god man bör undantas från en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

### *God man och förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken*

Ett skäl som skulle kunna anföras till stöd för att undanta gode män och förvaltare är att de inte alltid har en sådan insyn i huvudmannens personliga förhållanden att de kan kontrollera en viss uppgift eller få vetskap om när förhållanden som rör huvudmannen ändras. Det har dock i bland annat förarbetena till bestämmelserna om god man och förvaltare framhållits att dessa ställföreträdare har ett ansvar för att sätta sig in i huvudmannens personliga förhållanden, för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag att sörja för dennes person.<sup>225</sup> I samband med att reglerna om återkrav på socialförsäkringsområdet sågs över uttalades att när det gäller en omyndig person är det i allmänhet förmyndaren som är bäst insatt i den omyndiges förhållanden och därför har bäst förutsättningar för att avgöra vilka uppgifter som ska lämnas till en myndighet vid en ansökan om en förmån. Samma bedömning gjordes avseende förvaltare och god man när det ingår i uppdraget att ansöka om och uppbära huvudmannens ersättningar och bidrag. Att en ställföreträdare har ett ansvar för att uppgifter lämnas vid den inledande kontakten med förmångsigaren ansågs närmast självklart, och brist på kunskap om vad som ålegat ställföreträdaren ansågs inte heller kunna leda till att återbetalningsskyldigheten faller bort.<sup>226</sup> Dessa omständigheter talar enligt vår mening för att även en god man eller en förvaltare ska kunna bli föremål för en sanktionsavgift, när de – i enlighet med sitt uppdrag – har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden för en förmån eller stöd som avser huvudmannen. Utgångspunkten måste vara att den som i egenskap av god man eller förvaltare lämnar en uppgift också kontrollerar att den är riktig. Mot detta kan följande anföras.

---

<sup>225</sup> *Om god man och förvaltare*, prop. 1987/88:124, s. 139.

<sup>226</sup> SOU 2009:6, s. 208, 214 och 221.

För det första är sanktionsavgiften att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening. Den ska också kunna tas ut utifrån ett strikt ansvar. Även om en ställföreträdare förutsätts vara insatt i huvudmannens personliga förhållanden anser vi att ett strikt ansvar är för långtgående. Det kan inte heller bortses från att en ordning där en god man eller förvaltare åläggs en sanktionsavgift utifrån ett strikt ansvar skulle kunna påverka viljan hos enskilda att åta sig ett sådant uppdrag negativt. I förarbetena till lagen (2017:310) om framtidsfullmakter lyftes fram vikten av att kunna säkerställa att det finns tillgång till personer som vill åta sig uppdrag som god man och förvaltare.<sup>227</sup> Vi delar denna bedömning, varför dessa omständigheter bör, i vart fall i viss mån, kunna beaktas i detta sammanhang. Det bör vidare beaktas att både god man och förvaltare utses av det allmänna. En sådan ställföreträdare ska vara en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person. Innan någon förordnas ska hans eller hennes lämplighet kontrolleras i den utsträckning som behövs.<sup>228</sup> Detta, tillsammans med den tillsyn över ställföreträdares verksamhet som utövas av överförmyndaren, talar som vi ser det också i viss mån mot ett behov av att – för dessa ställföreträdare – kunna sanktionera en eventuell överträdelse i större utsträckning än i dag.

### *God man för ensamkommande barn*

Lagen om god man för ensamkommande barn innehåller bestämmelser om god man i vissa fall för den som är under 18 år och som är utländsk medborgare eller statslös. Enligt förarbetena består uppdraget ytterst i att tillförsäkra barnet en trygg tillvaro under den första tiden i Sverige.<sup>229</sup> Den gode mannen har rätt att bestämma i alla frågor som rör barnets angelägenheter, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga, men har inte någon försörjningsplikt för barnet och ansvarar inte heller för den faktiska vården. Uppgifterna kan till exempel innefatta att söka aktuella bidrag från Migrationsverket och socialtjänsten. Bestämmelserna i lagen ansluter i stora delar till andra ställföreträdarformer som regleras i föräldrabalken. Exempelvis anges i 4 § lagen om god man för ensamkommande barn att i fråga om vem som kan utses till god man tillämpas 11 kap. 12 och 13 §§ föräldra-

<sup>227</sup> *Framtidsfullmakter – en ny form av ställföreträderskap för vuxna*, prop. 2016/17:30, s. 81.

<sup>228</sup> Se 11 kap. 12 föräldrabalken.

<sup>229</sup> *Stärkt skydd för ensamkommande barn*, prop. 2004/05 :136, s. 29.



balken. Vi har svårt att se att det finns någon avgörande skillnad mellan en god man för ensamkommande barn och en god man enligt 11 kap. föräldrabalken, som motiverar att de förstnämnda ska behandlas annorlunda i den nya lagen.

*Ett särskilt undantag bör införas i den nya lagen*

Vi anser att övervägande skäl talar för att en sanktionsavgift inte ska få tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken eller god man för ensamkommande barn enligt den särskilda lagen. För att främja en tydlighet och förutsebarhet vid tillämpningen av den nya lagen anser vi att ett särskilt undantag bör tas in för att tydliggöra detta. Beroende på hur godmanskapet eller förvaltarskapet är utformat i ett enskilt fall är det inte otänkbart att en god man eller förvaltare i vissa fall även skulle kunna omfattas av det undantag vi föreslår i avsnitt 8.7.4. Detta förtar inte vikten av att de omfattas av ett uttryckligt undantag som tar sikte på dessa institut. Omvänt kan vi konstatera att det kan förekomma att en god man är samma person som huvudmannens vårdnadshavare. I de fallen bör det inte finnas hinder mot att ta ut en sanktionsavgift av personen, i egenskap av vårdnadshavare.

### **8.7.6 Undantag för framtidsfullmaktshavare och anhörigbehöriga**

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av fullmaktshavare enligt lagen om framtidsfullmakter eller anhörigbehörig enligt 17 kap. föräldrabalken.

#### **Skälen för förslaget**

##### *Framtidsfullmakter*

En framtidsfullmakt enligt lagen om framtidsfullmakter är en fullmakt för någon att företräda fullmaktsgivaren för det fall han eller hon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd

eller liknande förhållande varaktigt och i huvudsak inte längre har förmåga att ha hand om de angelägenheter som fullmakten avser. En framtidsfullmakt får omfatta ekonomiska och personliga angelägenheter. Med detta avses de förhållanden som kan omfattas av ett godmanskap eller förvaltarskap. Det kan handla om att sköta kontakterna med myndigheter och exempelvis ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen. En framtidsfullmakt är tänkt att kunna fungera som ett alternativ till i första hand godmanskap, men även förvaltarskap. En fullmaktshavare har samma möjlighet att agera som en god man och kan på samma sätt som denne intyga uppgifter på heder och samvete.<sup>230</sup>

Det är således tydligt att en framtidsfullmakt har stora likheter med, i första hand, godmanskap och att den skiljer sig från vad som gäller för andra ombud som agerar för någons räkning med stöd av en fullmakt (se avsnitt 8.7.2). Det är som vi ser det inte orimligt att förutsätta att en framtidsfullmaktshavare bör sätta sig in i huvudmannens personliga förhållanden på motsvarande sätt som en god man, för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Framtidsfullmaktshavaren har också i många fall rätt att ansöka om förmåner och underteckna en ansökan på heder och samvete i de fall detta föreskrivs. Det kan, i likhet med vad vi anfört ovan om god man, anses tala för att kunna ta ut en sanktionsavgift av en framtidsfullmaktshavare. Eftersom den enskilde har stor möjlighet att själv välja vem som ska vara fullmaktshavare kan det även invändas att risken för missbruk skulle kunna vara större än för en god man, som utses av allmän domstol. Vi menar emellertid att denna risk inte bör överskattas. En faktor är, som vi ser det, att en framtidsfullmakt börjar gälla först vid en senare tidpunkt, när vissa särskilt i lagen angivna förhållanden är uppfyllda. Detta bör motverka ett mer medvetet missbruk. Lagen om framtidsfullmakt möjliggör också viss tillsyn, genom att överförmyndaren får besluta att framtidsfullmakten helt eller delvis inte längre får brukas, om fullmaktshavaren har gjort sig skyldig till missbruk eller allvarlig försummelse eller annars visat sig oförmögen att ta till vara huvudmannens intressen.<sup>231</sup>

Dessa omständigheter talar mot ett uttalat behov av att kunna sanktionera överträdelser som begås av en framtidsfullmaktshavare i större utsträckning än i dag. Till detta kommer att ett skäl till att införa framtidsfullmakten var att bredda rekryteringsbasen för ställ-

---

<sup>230</sup> Prop. 2016/17:30, s. 28 f.

<sup>231</sup> 26 § lagen om framtidsfullmakter.

företrädare. Det ansågs sannolikt att andra personer än de som åtar sig uppdrag som god man eller förvaltare kan utses. Ett strikt ansvar enligt den nya lagen skulle enligt vår bedömning kunna påverka enskildas vilja att ta på sig ett fullmaktsuppdrag på ett negativt sätt. Ett av syftena med framtidsfullmakter skulle därmed kunna motverkas.

### *Anhörigbehörighet enligt 17 kap. föräldrabalken*

Anhörigbehörighet enligt 17 kap. föräldrabalken innebär att nära anhöriga till en person får behörighet att utföra vissa rättshandlingar för den enskildes räkning. Anhörigbehörigheten kan liknas vid ett fullmaktsförhållande, men med den skillnaden att huvudmannen inte själv har angett behörigheten. Behörigheten gäller först när det är uppenbart att personen inte längre har förmåga att sköta sina ekonomiska angelägenheter på grund av försvagat hälsotillstånd eller liknande. Tanken är att den anhörige ska ha behörighet att hjälpa den enskilde i den dagliga livsföringen, men behörigheten kan även avse exempelvis att ansöka om förmåner enligt socialförsäkringsbalken.<sup>232</sup> Institutet infördes för att motverka den osäkerhet som ansågs råda om vilket utrymme anhöriga har att hjälpa sina nära och kära. Det är som vi ser det viktigt att nära anhöriga inte avhåller sig från att i egenskap av anhörigbehörig bistå en familjemedlem på grund av oro för att drabbas av en sanktionsavgift. Detta skulle också kunna leda till fler ansökningar om god man, trots att det inte alla gånger är nödvändigt. Sådana omständigheter lyftes fram som ett motiv till att en särskild anhörigbehörighet infördes i föräldrabalken.<sup>233</sup> Redan av dessa skäl kan ett undantag från sanktionsavgift övervägas.

Tanken med den särskilda anhörigbehörigheten är att den ska vara av övergående natur. I förarbetena anfördes bland annat att en sådan behörighet avser att täcka hjälpbehovet under den tid som ett eventuellt godmanskap eller förvaltarskap utreds och kan anordnas för den enskilde. Anhörigbehörigheten kan uppkomma oförberett och den enskilde kan befinna sig i en utsatt situation. Det kan då vara svårt för en anhörig att bilda sig en tillräcklig uppfattning om sådana förhållanden som kan vara av betydelse för rätten till en viss förmån som den enskilde uppbär, eller behöver ansöka om på grund av det

---

<sup>232</sup> Prop. 2016/17:30, s. 88.

<sup>233</sup> Prop. 2016/17:30, s. 81.

nedsatta hälsotillståndet. Att vid dessa förhållanden ålägga den som uppträder som anhörigbehörig ett strikt ansvar framstår enligt vår bedömning som oproportionerligt. Även detta talar för att göra undantag för anhörigbehöriga.

I remissyttranden över förslagen till bestämmelserna om anhörigbehörighet anfördes att det fanns en oro för att anhöriga missbrukar sin ställning. Regeringen menade emellertid att risken inte skulle överdrivas. Genom att begränsa behörighetens omfattning till vissa ekonomiska angelägenheter av enklare slag och ställa upp krav på hur en anhörig ska tillämpa behörigheten, ansågs risken för missbruk begränsas avsevärt. En anhörig som missbrukar sin behörighet kan även avskäras från sin behörighet genom att god man eller förvaltare förordnas.<sup>234</sup> Den anhörige har också en skyldighet att dels hålla den enskildes medel avskilda, dels dokumentera vidtagna åtgärder på ett lämpligt sätt.<sup>235</sup> Vi anser att dessa omständigheter sammantaget starkt talar mot ett behov av att sanktionera en överträdelse som begås av någon i egenskap av anhörigbehörig i större utsträckning än vad som är möjligt i dag.

#### *Ett särskilt undantag bör införas i den nya lagen*

Det finns således i flera avseenden likheter mellan å ena sidan en god man och å andra sidan en anhörigbehörig eller framtidsfullmakthavare. Vi anser att det saknas anledning att behandla de sistnämnda på annat sätt i den nya lagen. Vi kan notera att det inte är otänkbart att fullmakthavarna i många fall skulle undgå en sanktionsavgift också genom en tillämpning av det undantag som vi föreslår i avsnitt 8.7.4. I likhet med vad vi anført ovan anser vi dock att behovet av en tydlighet och förutsebarhet vid tillämpningen av den nya lagen bäst kan främjas genom att ett uttryckligt undantag tas in i den nya lagen.

---

<sup>234</sup> Prop. 2016/17:30, s. 81 och 84 f.

<sup>235</sup> Se 17 kap. 4 § 2 och 3 föräldrabalken.

### 8.7.7 Undantag för vissa förmyndare

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken eller förordnad förmyndare enligt 10 kap. föräldrabalken.

#### Skälen för förslaget

##### *Utgångspunkter*

I fråga om ställföreträdarskap för barn skiljer föräldrabalken mellan två grundläggande funktioner – vårdnad och förmyndarskap. Den som har vårdnaden om ett barn ansvarar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. *Vårdnadshavaren* ansvarar för att barnet får den tillsyn som behövs och ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Vårdnadshavaren är normalt också förmyndare för barnet.<sup>236</sup> I vissa fall kan vårdnaden, och därmed förmyndarskapet, om ett barn anförtros åt en eller två *särskilt förordnade vårdnadshavare*. En *förordnad förmyndare* kan i vissa fall utses av domstol, om barnet inte har någon förmyndare. En förmyndare som förordnas på det sättet ska vara en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person.<sup>237</sup> Om inte något annat särskilt anges använder vi *förmyndare* som ett samlingsbegrepp för såväl föräldrar som är vårdnadshavare som särskilt förordnade vårdnadshavare eller förordnade förmyndare.

När en ersättningsberättigad är omyndig är det förmyndaren som företräder den underårige i kontakterna med myndigheterna. Det är också förmyndaren som för den underåriges räkning uppbär en ersättning eller annan förmån. Det kan exempelvis vara fråga om förlängt barnbidrag, underhållstöd och studiehjälp. Förmyndaren bör generellt sett vara den som är bäst insatt i den omyndiges förhållanden och därför har de bästa förutsättningarna för att kunna avgöra vilka uppgifter som ska lämnas till en myndighet vid en ansökan om en förmån. På så sätt är det också förmyndaren som har en uppgifts- eller anmälningsskyldighet och som i och med det kan komma att orsaka

<sup>236</sup> Se 10 kap. 2 § föräldrabalken.

<sup>237</sup> Se 10 kap. 5 och 6 §§ föräldrabalken.

en felaktig utbetalning. I samband med översynen av reglerna om återkrav anfördes att det bör vara förmyndaren, som i många fall är att anse som mottagare av ersättningen, som bäst kan bedöma om för mycket ersättning betalats ut.<sup>238</sup>

### *Särskilt om vårdnadshavare*

I SOU 2011:3 anfördes som främsta skäl för att en sanktionsavgift skulle kunna tas ut av en vårdnadshavare, att det behövs för att en sådan avgift ska få så stor preventiv effekt som möjligt.<sup>239</sup> Vi delar den bedömningen. Om vårdnadshavare skulle undantas skulle ett flertal centrala ekonomiska förmåner helt undantas från en sanktionsavgift.

Det kan förutsättas att vårdnadshavaren normalt sett har en god kännedom om barnets personliga och övriga förhållanden, i likhet med vad vi anført ovan om en god man eller förvaltare i förhållande till huvudmannen. Det kan dock i vissa situationer framstå som svårt för vårdnadshavaren att veta om barnet har agerat på ett sätt som innebär att det finns sådana ändrade förhållanden som ska anmälas. Det kan till exempel tänkas att en underårig, som bor och studerar på en annan ort än den där vårdnadshavaren är bosatt, inte påbörjar eller avbryter sina studier utan att vårdnadshavaren känner till detta. I ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg gjordes i ett sådant fall bedömningen att vårdnadshavaren inte ansågs återbetalningsskyldig eftersom denne inte hade, eller borde ha insett, att studiestöd hade betalats ut felaktigt.<sup>240</sup> Vi kan samtidigt notera att Hovrätten över Skåne och Blekinge, i ett mål om återkrav avseende studiehjälp, kom till en annan slutsats. I målet ansåg domstolen att en särskilt förordnad vårdnadshavare var återbetalningsskyldig, bland annat med hänsyn att denne inte ansågs sakna möjlighet till kontroller av utbetalningen av studiehjälp eller barnets skolgång. Detta trots att domstolen konstaterade att det kan vara svårt för någon som har vårdnaden om flera barn att utöva faktisk omsorg om varje enskilt barn och till exempel kontrollera dess skolgång.<sup>241</sup>

Vår slutsats är att även om det under vissa förhållanden kan vara svårt för en vårdnadshavare att ha full kännedom om förhållanden

---

<sup>238</sup> SOU 2009:6, s. 208 och 221.

<sup>239</sup> SOU 2011:3, s. 129.

<sup>240</sup> Kammarrättens i Göteborg avgörande den 11 augusti 2005 i mål nr 2057-04.

<sup>241</sup> Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr FT 2616-15.

som avser barnet och som kan vara av betydelse för rätten till en viss förmån eller ett visst stöd, utgör det inte skäl för att helt undanta en vårdnadshavare från att kunna åläggas en sanktionsavgift enligt den nya lagen. Det strikta ansvaret bör dock kunna mildras i det enskilda fallet genom att avgiften kan sättas ner, en ordning som förordades även i SOU 2011:3.<sup>242</sup>

En vårdnadshavares ansvar går längre än vad som gäller för en god man eller förvaltare, genom att vårdnadshavaren ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren utövar en faktisk vårdnad på ett helt annat sätt än en god man eller förvaltare. I vart fall när vårdnadshavaren också är förälder till barnet – vilket kan antas vara i de allra flesta fall – finns en naturlig anknytning som normalt saknas mellan exempelvis en god man och huvudmannen. Vårdnadshavaren kan alltså i många fall antas ha ett eget intresse av att den underårige får en förmån, särskilt när det är vårdnadshavaren som är den faktiske mottagaren av den ersättning som betalas ut. Vi menar att det därför finns en väsentlig skillnad när det gäller intressegemenskap mellan föräldrar och barn respektive mellan god man eller förvaltare och huvudmannen. Detta talar mot att göra undantag för vårdnadshavare. Med hänsyn till att en vårdnadshavare normalt är den som förmånen betalas ut till bör undantaget som vi föreslår i avsnitt 8.7.4 inte heller kunna komma i fråga. Samtidigt kan beaktas att det ansvar för barnets omsorg och välbefinnande som en vårdnadshavare har, kan få betydelse i förhållande till principen om barnets bästa. En sanktionsavgift som tas ut av vårdnadshavaren kan drabba ett barn negativt, om vårdnadshavaren på grund av avgiften får försämrade förutsättningar att försörja barnet. Vi anser emellertid att denna risk inte bör ges någon avgörande betydelse. Vi kan konstatera att detta också är en effekt som kan inträda för det fall vårdnadshavaren gör sig skyldig till bidragsbrott. Det bör som vi ser det även vara möjligt att beakta principen om barnets bästa genom att sanktionsavgiften i ett enskilt fall sätts ner helt eller delvis (se avsnitt 8.9).

Vi anser att övervägande skäl talar för att en vårdnadshavare ska kunna bli föremål för en sanktionsavgift när denne lämnar en oriktig uppgift eller inte anmäler ändrade förhållanden. Ett strikt ansvar kan enligt vår mening inte anses oproportionerligt i dessa fall. Detta med hänsyn till den ekonomiska intressegemenskap som vi menar finns,

---

<sup>242</sup> SOU 2011:3, s. 129.

och att vårdnadshavaren normalt sett kan antas ha kännedom om barnets förhållanden på ett annat sätt än en god man och förvaltare har om en huvudman. Det strikta ansvaret kan också mildras i ett enskilt fall genom att sanktionsavgiften sätts ner. Därigenom upprätthålls en proportionalitet i systemet.

### *Särskilt förordnade vårdnadshavare och förordnade förmyndare*

Fråga uppkommer om andra förmyndare än en vårdnadshavare bör undantas från sanktionsavgifter. De som avses är särskilt förordnade vårdnadshavare och förordnade förmyndare. I flera avseenden har de stora likheter med en vårdnadshavare som också är förälder till ett barn. En särskilt förordnad vårdnadshavare har som utgångspunkt samma ansvar för ett barn som en förälder som är vårdnadshavare. En betydelsefull skillnad mellan sistnämnde och andra förmyndare är dock att särskilt förordnade vårdnadshavare och förordnade förmyndare utses av det allmänna. I vissa situationer har uppdraget som särskilt förordnad vårdnadshavare ansetts ha mer karaktären av ett sysslomannauppdrag<sup>243</sup>. Det förekommer att en särskilt förordnad vårdnadshavare inte har del i den faktiska omsorgen på samma sätt som en förälder som är vårdnadshavare, exempelvis om barnet vistas i ett familjehem.<sup>244</sup> För förordnade förmyndare framgår att de ska vara en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna.<sup>245</sup> Vi kan härutöver konstatera att, till skillnad från en förälder som är vårdnadshavare, har en särskild förordnad vårdnadshavare eller en förordnad förmyndare inte någon skyldighet att försörja barnet ekonomiskt. De ska hålla sin ekonomi skild från barnets och årligen redovisa sin förvaltning av barnets egendom till överförmyndaren.<sup>246</sup> Dessa omständigheter talar, enligt vår mening, tydligt för att det inte finns en sådan ekonomisk intressegemenskap som vi har redogjort för ovan avseende vårdnadshavare som också är förälder.

I likhet med den bedömning vi gjort för god man och förvaltare, som också utses av det allmänna, anser vi att det skulle vara alltför långtgående att föreskriva ett strikt ansvar för en sanktionsavgift för

<sup>243</sup> Med ”syssloman” avses den som erhållit i uppdrag att rättshandla för någon annan, huvudmannen.

<sup>244</sup> *Ett skärpt skadeståndsansvar för vårdnadshavare*, prop. 2009/10:142, s. 29.

<sup>245</sup> Se 10 kap. 6 § föräldrabalken.

<sup>246</sup> Se 14 kap. 15 § föräldrabalken.



särskilt förordnade vårdnadshavare eller förordnade förmyndare. Vi anser att det även kan beaktas att ett strikt ansvar skulle kunna leda till att det blir svårare att rekrytera lämpliga personer till sådana uppdrag. Sådana skäl anfördes av regeringen som ett argument mot att införa ett principalansvar för särskilt förordnade vårdnadshavare i skadeståndslagen (1972:207).<sup>247</sup> Även om principalansvar, som tar sikte på den underåriges handlade, inte kan jämföras med ett strikt ansvar avseende förmyndarens eget handlande eller underlåtenhet, anser vi att uttalandena kan ha relevans även i detta sammanhang.

Vi anser mot denna bakgrund att en sanktionsavgift inte ska få tas ut av den som i egenskap av särskilt förordnad vårdnadshavare eller förordnad förmyndare lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet.

### 8.7.8 Undantag vid delad uppgifts- eller anmälningsskyldighet

**Förslag:** Om en anmälningsskyldighet som åvilar flera har fullgjorts av endast en av dem, får en sanktionsavgift inte tas ut av övriga.

**Skälen för förslaget:** För vissa förmåner och stöd förekommer det att uppgifter ska lämnas av mer än en person. Ett sådant exempel är ekonomiskt bistånd, där makar ska lämna in en gemensam ansökan. Om oriktiga uppgifter då lämnas i ansökan saknas hinder mot att båda två kan bli föremål för en sanktionsavgift. För det fall en av makarna har lämnat korrekta uppgifter kan det dock få betydelse för frågan om det, trots att den andre har lämnat en felaktig uppgift, finns ett tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning (se avsnitt 8.6.2). En situation som liknar detta fall är när det finns en delad anmälningsskyldighet. Exempelvis kan två vårdnadshavare till en omyndig elev vara mottagare av studiehjälp. Båda vårdnadshavarna har då en skyldighet att anmäla vissa ändrade förhållanden avseende studiehjälpen.<sup>248</sup> Om ingen av de som i ett visst fall omfattas av en delad anmälningsskyldighet har fullgjort den ser vi inte att det finns något principiellt hinder mot att en sanktionsavgift tas ut av båda, om övriga förutsättningar för det är uppfyllda. Om en av dem fullgör anmälningsskyldigheten

<sup>247</sup> Prop. 2009/10:142, s. 29.

<sup>248</sup> Se 2 kap. 26 § studiestödsförordningen.

plikten framstår det emellertid inte som rimligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av den andre. I dessa fall anser vi att det ligger nära till hands att se det som att det fanns tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning. Det kan hävdas att det då också har saknats en konkret fara för en felaktig utbetalning.

Mot denna bakgrund anser vi att en sanktionsavgift inte får tas ut när en anmälningssplikt som åvilar flera har fullgjorts av endast en av dem. Detta undantag bör klargöras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen.

### 8.7.9 Ett undantag utesluter inte en straffrättslig sanktion

De undantag som vi föreslagit ovan är – förutom det undantag som kan bli aktuellt vid delad anmälningsskyldighet – kopplade till den särskilda ställning som vissa subjekt har i egenskap av exempelvis god man eller förvaltare. Den som helt saknar eget intresse av att en förmån eller ett stöd betalas ut bör också kunna undantas i enlighet med våra förslag. En ordning där en sanktionsavgift kan tas ut av dessa subjekt utifrån ett strikt ansvar, framstår enligt vår bedömning som oproporionerlig.

Vi vill i detta sammanhang erinra om att den omständigheten att en sanktionsavgift inte får tas ut av en viss personkrets inte innebär att överträdelsen också alltid ska lämnas utan sanktion. Den som undantas i egenskap av god man kan med uppsåt ha lämnat en oriktig uppgift, eller varit grovt oaktsam på ett sätt som bör föranleda en reaktion från samhället. I förarbetena till bestämmelserna om skatte-tillägg anfördes att fall där en ställföreträdare är den som har lämnat en oriktig uppgift bör få överlämnas till allmänt åtal, åtminstone i de allvarligare fallen, och annars lämnas obeivrade.<sup>249</sup> Vi anser att ett motsvarande synsätt bör tillämpas i den nya lagen. I de situationer där en ställföreträdare eller ett annat rättssubjekt som vi anser ska undantas från en sanktionsavgift har agerat på ett sätt som kan utgöra ett misstänkt bidragsbrott bör det kunna överlämnas till brottsutredande myndighet. De subjekt som kan komma att undantas är inte uteslutna från att straffas enligt bidragsbrottslagen. Att en sanktionsavgift inte kan tas ut i dessa fall, trots att de har agerat på ett klanderbart sätt, bör därför kunna utgöra sådana särskilda skäl för att anmäla

---

<sup>249</sup> SOU 2001:25, s. 234.

ett misstänkt bidragsbrott som vi redogjort för i avsnitt 8.2.8. En bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste emellertid alltid göras av den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan. I bedömningen ingår att göra en översiktlig bedömning av de subjektiva omständigheterna.

## 8.8 Sanktionsavgiftens storlek

### 8.8.1 Inledning

Om de grundläggande förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift som vi redogjort för i avsnitt 8.6 och 8.7 är uppfyllda blir frågan hur storleken på avgiften ska bestämmas. En genomgång av särskilda avgifter på olika områden visar på en mångfald av beräkningsgrunder. Reglerna kan i princip skräddarsys enligt lagstiftarens önskemål och behov i den enskilda författningen. Det sätt på vilket en avgift ska beräknas kan framgå av lag, som ofta kompletteras av en förordning och eventuellt av föreskrifter från någon myndighet. Som exempel på hur beräkningen kan variera kan nämnas att det i 50 a § fiskelagen anges att avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter, men att avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 500 000 kronor. För skatte- och tulltillägg används olika procentsatser.<sup>250</sup> Enligt 40 § produktsäkerhetslagen ska en avgift fastställas till lägst 5 000 och högst 5 000 000 kronor, men den får inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning.

Vi gör följande överväganden avseende den sanktionsavgift som nu är aktuell.

---

<sup>250</sup> Se 49 kap. skatteförfarandelagen och 5 kap. tullagen.

### 8.8.2 Beräkning av sanktionsavgiftens storlek

**Förslag:** Underlaget för sanktionsavgiften ska utgöras av den ekonomiska förmån eller det ekonomiska stöd som har, eller skulle ha, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt på grund av att en oriktig uppgift har lämnats eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts. Avgiften ska bestämmas till en procentsats av detta belopp. Beräkningen ska göras på beloppet före eventuellt avdrag för skatt.

#### Skälen för förslaget

*Bestämmelser om beräkning av avgiften bör anges i den nya lagen*

En grundförutsättning, med hänsyn till avgiftens straffkaraktär, är att storleken så långt som möjligt ska vara möjlig att förutse. Det är vidare viktigt att bestämmelser för beräkning av sanktionsavgiften uppfattas som legitima och rättvisa. Vad som uppfattas som rättvist kan givetvis vara svårt att klarlägga, eftersom det till viss del beror på den enskildes egna uppfattningar och värderingar. En grundläggande tanke bör dock, enligt vår mening, vara att bestämmelserna ska vara rättvisa i så måtto att lika fall ska behandlas lika. Ett effektivt sanktionsavgiftssystem – där tanken är att en reaktion ska komma snabbt – kan som vi ser det bäst uppnås om det är enkelt att avgöra med vilket belopp som avgiften ska tas ut vid varje enskilt tillfälle. Detta innebär att avgiften bör fastställas utifrån en schablon som är generell. En på förhand fastställd avgiftsnivå bidrar också till förutsebarhet för den som kan drabbas av en sanktionsavgift. Sådana aspekter har lyfts fram vid utformningen av andra sanktionsavgifter, exempelvis i fiskelagen och lagen (1992:1300) om krigsmateriel.<sup>251</sup>

Vi har i avsnitt 8.3.1 bedömt att sanktionsavgiften ska regleras i en särskild lag. Det underlättar för både myndigheter och enskilda att få en samlad bild av sanktionssystemet om samtliga bestämmelser som reglerar avgiften, däribland hur den ska beräknas, finns samlade i *en* författning. Med hänsyn till sanktionsavgiftens ingripande natur för den enskilde finns också anledning att ställa sig frågan om annat än en reglering i lag av beräkningsgrunderna är förenligt med 8 kap.

<sup>251</sup> *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare*. prop. 2015/16:118, s. 22 och SOU 2014:83, s. 149.

regeringsformen.<sup>252</sup> I förarbetena till lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg ifrågasattes om de avgiftsnivåer som där föreslogs kunde anges i annat än lag, med hänsyn till att det var fråga om höga, ingripande avgifter.<sup>253</sup>

Dessa omständigheter talar enligt vår bedömning starkt för att beräkningsgrunderna i sin helhet bör anges i den nya lagen. Vi kan samtidigt konstatera att den sanktionsavgift som vi föreslår kommer att hänföra sig till förmåner och stöd som skiljer sig åt betydligt vad gäller utformning, målgrupp och storleken på utbetalningarna. Förmånerna och stöden regleras i ett flertal olika författningar. Ett alternativ skulle därför kunna vara att reglera hur avgiften ska beräknas i respektive författning. Det skulle även kunna övervägas att låta beräkningsgrunderna bestämmas på lägre författningsnivå, genom att regeringen bemyndigar en statlig myndighet att utfärda föreskrifter om beräkningen av avgiften. Dessa alternativ skulle visserligen möjliggöra en differentiering av avgiftens storlek, som tar hänsyn till att den kan hänföra sig till förmåner och stöd som skiljer sig åt betydligt vad gäller målgrupp och storlek. Att på det sättet föreskriva olika sätt att bestämma storleken på avgiften skulle dock lätt kunna uppfattas som att en viss förmån är mer skyddsvärd än någon annan. Vi anser att det inte är lämpligt att tillämpa ett sådant synsätt. Inte minst skulle det kunna upplevas som orättvist för den enskilde om en överträdelse avseende en förmån leder till en högre avgift än en annan. Vi menar i stället att skyddsintresset måste ses i förhållande till välfärdsystemen som helhet. Ett behov av att differentiera avgiftens storlek med hänsyn till vilken förmån eller vilket stöd den hänför sig till är därför inte ett skäl för att reglera detta i förordning eller en föreskrift som utfärdas av en myndighet efter bemyndigande från regeringen. Vi återkommer till om det finns skäl att tillämpa olika procentsatser i avsnitt 8.8.3.

Mot denna bakgrund anser vi att övervägande skäl talar för att det bör framgå av den nya lagen hur sanktionsavgiften ska bestämmas, såväl beräkningsgrunderna som hur beloppet ska beräknas. En sådan ordning kan bäst främja tydlighet, förutsebarhet och en enkel och effektiv tillämpning.

---

<sup>252</sup> Av 8 kap. 2 § regeringsformen följer att föreskrifter ska meddelas i lag bland annat om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, om föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

<sup>253</sup> *Om vattenföroreningsavgift*, prop. 1982/83:87 s. 24.

*Avgiften bör bestämmas utifrån beloppets storlek*

En fråga är vilka faktorer som bör inverka på avgiftens storlek. I fråga om exempelvis miljöskänkelsavgifter och sanktionsavgifter på yrkesfiskets område gäller att sanktionsavgiftens storlek bestäms med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och den överträdde bestämmelsens skyddsintresse. Vilka faktorer som ska beaktas när en sanktionsavgift tas ut enligt brottsdatalagen anges i 6 kap. 4 § den lagen. I paragrafen anges uttryckligen att särskild hänsyn ska tas till bland annat om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, den skada, fara eller kränkning som den inneburit och överträdelsens karaktär, svårhetsgrad och varaktighet.

Som vi anfört ovan anser vi att skyddsintresset för de förmåner och stöd som sanktionsavgiften kan hänföra sig till måste ses i förhållande till välfärdssystemen som helhet. Vi har svårt att se att det är lämpligt, eller ens möjligt, att peka ut någon förmån som mer skyddsvärd än någon annan. Detsamma gäller för de ekonomiska stöd som kommer att omfattas av den nya lagen. Det låter sig lättare göras när det är fråga om en avgift som avser ett väl avgränsat område som exempelvis personuppgiftsbehandling. Vi anser därför att det saknas anledning att låta skyddsintresset påverka avgiftens storlek, annat än på ett övergripande plan. Med detta menar vi att avgiften bör vara så hög att den kan antas få en preventiv effekt och leda till färre felaktiga utbetalningar på välfärdssystemens område som helhet. I avsnitt 8.8.3 redogör vi närmare för våra överväganden om hur hög avgiften beloppsmässigt bör vara.

När det gäller om den enskilde har handlat med uppsåt eller varit grovt oaktsam anser vi att detta inte bör påverka storleken på avgiften. Det skulle kräva en mer ingående prövning av subjektiva rekvisit än vad som lämpligen bör göras i administrativ ordning. Det skulle som vi ser det också strida mot regeringens riktlinjer om sanktionsavgifter (se avsnitt 8.2.3), vilka förutsätter att avgiften om möjligt ska fastställas enligt en parameter som är lätt för den ansvariga aktören att hantera och som samtidigt står i relation till överträdelsens beskaffenhet. Vi har därtill i avsnitt 8.2.4 föreslagit att en sanktionsavgift ska kunna tas ut utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. När det gäller skattetillägg kan vi notera att regeringen har uttalat att om subjektiva rekvisit som uppsåt och oaktsamhet skulle kunna leda till ett högre skattetillägg skulle systemet i detta avseende löpa en betyd-

ligt ökad risk att stå i strid med förbudet mot dubbla prövningar.<sup>254</sup> Vi anser att dessa uttalanden har bäring även på det nu aktuella sanktionsavgiftssystemet. Vi anser mot bakgrund av dessa omständigheter att den enskildes uppsåt eller oaktsamhet inte ska påverka storleken på avgiften.

En närliggande fråga är om beräkningen ska påverkas av tidigare överträdelse som den som är föremål för en sanktionsavgift kan ha gjort sig skyldig till. En sådan ordning har enligt vår mening vissa likheter med den straffmätning – där återfall kan beaktas – som i första hand bör vara förbehållen de allmänna domstolarna. Det skulle troligen även förutsätta någon form av register eller liknande, för att tillämpningen inte skulle riskera att bli godtycklig. Storleken på avgiften bör, som vi ser det, inte kunna bli beroende av om en viss aktör för egna noteringar i den enskildes akt. Som vi återkommer till i avsnitt 8.16.7 föreslår vi i nuläget inte heller att ett register som tar sikte på sanktionsavgifter bör införas.

Det kan övervägas om den skada som en viss överträdelse riskerar att få bör få genomslag för hur avgiftens storlek beräknas. Det skulle kunna övervägas om en högre avgift bör tas ut när det har funnits en risk för att en oriktig uppgift leder till att en förmån eller stöd betalas ut felaktigt under en längre tid, eller med ett mycket högt belopp. Risken för att välfärdssystemen skadas kan i ett sådant fall anses vara högre. Om en oriktig uppgift lämnas i till exempel en ansökan om omvårdnadsbidrag skulle felaktiga utbetalningar kunna göras fram till juni det år den unge fyller 19 år.<sup>255</sup> Vi anser emellertid att det inte är möjligt att tillämpa ett sådant synsätt. Vi har i avsnitt 8.6.6 ansett att en bedömning av om det finns en konkret fara för en felaktig utbetalning, när felaktigheten upptäcks innan en utbetalning eller ett tillgodosäkrande har skett, endast sträcker sig till den nästföljande utbetalningen. Att vid sådana förhållanden samtidigt låta *riskan* för eventuella framtida felaktiga utbetalningar få genomslag genom att en högre sanktionsavgift ska tas ut framstår som motsägelsefullt. Vi anser därför att risken för framtida skada – utöver vad som beaktas genom att en avgift ska tas ut för den utbetalning som förhindrades – inte bör vara en parameter som påverkar beräkningen av avgiften i ett enskilt fall.

---

<sup>254</sup> Prop. 2002/03:106, s. 158.

<sup>255</sup> 22 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

Risken för skada och den enskildes uppsåt eller oaktsamhet kan visserligen sägas utgöra ett mått på överträdelsens allvarlighet. För en sanktionsavgift på välfärdssystemens område anser vi emellertid att det lämpligaste sättet att mäta överträdelsens allvar är att ta fasta på det belopp som har, eller kunde ha, betalats ut felaktigt. En sådan bedömning tillämpas även för skattetillägg.<sup>256</sup> Att en överträdelse som har medfört en utbetalning av ett högre belopp bör föranleda en högre sanktionsavgift än en överträdelse som har resulterat i en lägre utbetalning framstår som naturligt. En ordning där avgiften kopplas till det felaktigt utbetalda beloppet bör, enligt vår mening, kunna tillämpas på ett enhetligt och relativt okomplicerat sätt av de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som kommer att omfattas av den nya lagen. En avgift som utformas på detta sätt kan enligt vår bedömning förväntas främja intresset av förutsebarhet och likabehandling.

Vi anser således att sanktionsavgiften bör kopplas till det aktuella beloppets storlek.

#### *Närmare om hur underlaget bör beräknas*

En sanktionsavgift kan tas ut dels när en felaktig utbetalning eller ett tillgodoräknande har skett, dels när felaktigheten har upptäckts i ett tidigare skede. I förstnämnda fall torde det normalt inte uppkomma några svårigheter när det gäller att avgöra på vilket underlag avgiften ska beräknas i det enskilda fallet. Avgiften ska då beräknas på det belopp som faktiskt har betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt.

När felaktigheten upptäcks innan utbetalning av en förmån eller ett stöd har det under vårt arbete lyfts att det bör övervägas att beräkna underlaget på samtliga kommande utbetalningar som *hade* kunnat ske. Det kan exempelvis vara fråga om att den enskilde har beviljats sjukpenning för en viss tidsperiod och en oriktig uppgift som har lämnats i ansökan upptäcks av Försäkringskassan efter att någon, eller några, av de månatliga utbetalningarna har gjorts. Som vi redogjort för i avsnitt 8.6.6 anser vi emellertid att bedömningen av den konkreta faran i dessa fall endast ska kunna sträcka sig till den nästföljande utbetalningen. Det är därför inte heller, som vi ser det, möjligt att beräkna underlaget för avgiften på annat sätt än på den näst-

---

<sup>256</sup> SOU 2001:25, s. 244.



följande utbetalningen. Ett synsätt som innebär att en avgift kan beräknas utifrån samtliga framtida utbetalningar som kan komma i fråga skulle också lätt kunna få orimliga konsekvenser i praktiken. I ett fall som avser sjukpenning under en relativt avgränsad tidsperiod kan utfallet visserligen tyckas rimligt. Flertalet förmåner utgår dock för betydligt längre tidsperioder. Exempelvis kan omvårdnadsbidrag utgå till och med juni det år när barnet fyller 19 år. Det framstår som uppenbart att det i ett sådant fall skulle vara orimligt att basera sanktionsavgiften på samtliga framtida utbetalningar. Om avgiften baseras på alla de potentiella utbetalningar som hade kunnat ske utifrån ett, felaktigt, grundbeslut skulle det också saknas incitament för den enskilde att i ett senare skede rätta den oriktiga uppgift som har lämnats i ansökan. Tvärtom skulle den enskilde vinna på att låta den oriktiga uppgiften kvarstå och hoppas att den inte upptäcks.

Att begränsa underlaget för avgiftsberäkningen till ett visst antal kommande utbetalningar, exempelvis utbetalningar under ett halvår eller ett år är inte heller en lämplig lösning. Även en sådan ordning skulle enligt vår mening i många fall bygga på rena spekulationer angående antalet kommande utbetalningar, och skulle kunna leda till godtyckliga utfall.

Vi anser alltså att underlaget för en avgift, när felaktigheten har upptäckts innan en utbetalning, endast bör beräknas på nästföljande utbetalning. Vår bedömning är att det inte krävs att detta framgår uttryckligen av den nya lagen. Om det kan konstateras att det redan från början har funnits ett medvetet försök att felaktigt tillskansa sig en förmån under en längre tid, kan det innebära att överträdelsen i stället ska anmälas som brott. På så sätt kan ett klandervärt beteende i det enskilda fallet mötas med en lämplig sanktion.

#### *Underlaget ska beräknas utifrån varje enskild utbetalning*

I detta sammanhang vill vi förtydliga att underlaget ska beräknas utifrån den enskilda, felaktiga, utbetalningen som har skett eller hade kunnat ske. Detta med hänsyn till att vår utgångspunkt, som vi har redogjort för i avsnitt 8.2.8 och 8.6.6, är att sanktionsavgiften ska ta sikte på varje enskild överträdelse. Om en förmån betalas ut löpande under en längre tid ska underlaget för avgiften alltså beräknas för varje enskild utbetalning. En sådan ordning är enkel, förutsebar och lätt-

överskådlig. En sammanslagning av underlaget ska således inte göras, vilket får betydelse för frågan om obetydligt belopp (se avsnitt 8.8.5). Som en följd av detta bör utgångspunkten även vara att det i formell mening behöver fattas ett beslut om sanktionsavgift för varje oriktig uppgift eller underlåtenhet som har lett, eller hade kunnat leda, till en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande. En sådan ordning är av vikt för att det ska vara möjligt att avgöra om det finns hinder mot att besluta om en sanktionsavgift eller att åklagare vidtar straffrättsliga åtgärder avseende en viss överträdelse (se avsnitt 8.10). Med detta sagt saknas som vi ser det hinder mot att den aktör som beslutar om en sanktionsavgift, av administrativa och praktiska skäl, samlar flera beslut i ett gemensamt ärende som resulterar i ett gemensamt beslutsdokument.

*Avgiften bör beräknas på underlaget före eventuellt avdrag för skatt*

Vissa förmåner är skattepliktiga medan andra är skattefria. Exempel på de förstnämnda är tillfällig föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Skattefria förmåner och stöd är bland annat bostadsbidrag, underhållsstöd och assistansersättning. Det skulle kunna hävdas att den skada som någon riskerar att orsaka samhället är mindre i de fall skatt ska erläggas på den förmån eller det stöd som betalas ut, och att sanktionsavgiften därför bör beräknas på beloppet som faktiskt kommit någon till godo. Vi kan dock konstatera att om sanktionsavgiften skulle beräknas utifrån beloppet efter skatt skulle storleken på avgiften kunna variera mellan olika personer även om de har lämnat identiska oriktiga uppgifter. Omständigheter som till exempel kommunal skattesats, marginalskatt och skattereduktioner kan nämligen medföra att nettobeloppet blir olika stort. Detta skulle kunna leda till godtyckliga resultat. Enligt våra förslag ska det inte heller krävas att en utbetalning faktiskt har skett, utan det räcker att en felaktig utbetalning hade kunnat ske. Vi anser att det är svårt att i det fallet göra en åtskillnad i beräkningen av sanktionsavgiften, utifrån att en förmån eller stöd är skattepliktig. Det skulle i de fallen behöva göras en fiktiv beräkning av nettobeloppet. Vi anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att beräkningen bör göras på beloppet före eventuellt avdrag för skatt.

*En avgift bör tas ut med en procentuell andel*

Med beaktande av att sanktionsavgiften kan träffa en mängd olika förmåner och stöd av varierande art och storlek är det enligt vår bedömning inte möjligt eller lämpligt att i den nya lagen ange att ett visst fast belopp ska tas ut, även om ett sådant skulle indexeras på något sätt. Inte heller bör någon form av intervall användas, eftersom det också skulle behöva omfatta vissa fasta belopp. Vi anser i stället att det mest ändamålsenliga är att sanktionsavgiften beräknas utifrån en procentandel, i likhet med vad som gäller för skattetillegg och tulltilllegg.<sup>257</sup> Vi anser att en sådan konstruktion beaktar intresset av att upprätthålla proportionalitet mellan felaktigheten och storleken på sanktionsavgiften på ett lämpligt sätt. En procentsats bör också vara förhållandevis enkel att tillämpa. Någon särskild nackdel med att beräkna sanktionsavgiften som en procentsats har vi inte kunnat se. Frågan är då hur stor procentsatsen bör vara.

### 8.8.3 Avgiftsbeloppet

**Förslag:** En sanktionsavgift ska tas ut med 25 procent av det underlag som har bestämts i det enskilda fallet.

#### Skälen för förslaget

*Utgångspunkter*

Att avgöra hur en procentsats bör bestämmas är en inte helt enkel uppgift, inte minst i fråga om en sanktionsavgift som kommer att tillämpas på ett så heterogent regelverk som det nu är fråga om. Den bör vara schabloniserad, men ska samtidigt avspegla det allvar som ligger i överträdelsen och bör eventuellt differentieras mellan enskilda och företag. Vi har ovan gjort bedömningen att det belopp som har, eller skulle ha betalats ut, felaktigt ska vara styrande för beräkningen av avgiften. Utgångspunkten vid val av uttagsprocent är att sanktionsavgiften ska vara så hög att den kan förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter. Vid val av procentsats måste emellertid beaktas vad som är påkallat från rättviseaspekter. Sanktionsavgiften

<sup>257</sup> Se 49 kap. 11–21 §§ skatteförfarandelagen och 5 kap. 7 § tullagen.

bör inte vara så hög att den upplevs som oproportionerligt hård. Detta särskilt med hänsyn till att vi föreslår att en avgift ska kunna tas ut utan att någon har agerat uppsåtligt eller varit grovt oaktsam.

*Ledning bör inte sökas i hur påföljden bestäms vid bidragsbrott*

Det kan övervägas om de nivåer för dagsböter som – vid sidan av villkorlig dom – normalt döms ut vid bidragsbrott av normalgraden kan ge någon ledning för hur det nu aktuella avgiftsbeloppet bör bestämmas. Dagsböter består av två komponenter: dels ett visst antal dagsböter som anger hur strängt domstolen ser på själva brottet, dels en storlek – eller en summa – på varje dagsbot som anpassas efter den dömdes ekonomiska situation. Sistnämnda omständighet medför att det är mycket svårt att låta de påföljder för bidragsbrott som innefattar dagsböter ligga till grund för storleken på den sanktionsavgift som vi föreslår. Vi anser att sanktionsavgiftens storlek inte bör relateras till den enskildes inkomst utan endast till storleken på den felaktiga utbetalningen. Vi kan också konstatera att det står klart att storleken på utbetalningen inte ensamt avgör det antal dagsböter som döms ut. Några avgöranden om bidragsbrott från hovrätterna som vi har granskat där påföljden bestämdes till villkorlig dom i förening med 50 dagsböter, avsåg felaktiga utbetalningar om allt mellan 43 000 kronor och 134 000 kronor.<sup>258</sup> Sammantaget anser vi att det är mycket svårt att få någon ledning för storleken på avgiften i hur dagsböter bestäms vid bidragsbrott.

*Sanktionsavgiften bör bestämmas till 25 procent av underlaget*

En möjlighet är som vi ser det att söka ledning i vad som gäller för skattetillägg, med hänsyn till att den sanktionsavgift som vi föreslår har flera likheter med skattetilläggets utformning, exempelvis när det gäller oriktig uppgift och grunder för nedsättning. Skattetillägget är också, på samma sätt som vi föreslår, kopplat till överträdelsens beloppsmässiga omfattning. Vi kan emellertid konstatera att i skatteförfarandelagen används olika procentsatser. Av huvudregeln framgår att vid inkomstskatt ska ett skattetillägg om 40 procent av den undan-

---

<sup>258</sup> Jämför Svea hovrätts avgörande den 15 februari 2018 i mål nr B 460-18 och Hovrätten över Skåne och Blekinges avgörande den 24 januari 2013 i mål nr 2599-12.

hållna skatten tas ut. För mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter är skattetillägget däremot 20 procent<sup>259</sup> och vid så kallade periodiseringsfel ska skattetillägg tas ut med tio eller fem procent.<sup>260</sup> Frågan är därför vilken ledning skattetilläggen kan ge för den nu aktuella sanktionsavgiften.

Vad gäller huvudregeln att skattetillägg ska tas ut med 40 procent är det betydelsefullt att notera att den som påförs skattetillägget som regel också kan betala avgiften, eftersom skattetillägget, tillsammans med själva skatten, i allmänhet inte överstiger den undanhållna inkomsten.<sup>261</sup> Samma sak kan, som vi ser det, inte sägas i det nu aktuella sammanhanget. Tvärtom utgör de förmåner och stöd som kommer att omfattas av den nya lagen i vissa fall mottagarens hela försörjning. Den felaktigt utbetalda förmånen kommer också i många fall att bli föremål för återkrav. Sanktionsavgiften kan då inte sägas ”rymmas” i den enskildes inkomst på samma sätt som när ett skattetillägg tas ut.

Det bör också beaktas att vi ovan föreslår att en avgift ska beräknas utifrån bruttobeloppet. För juridiska personer som kan bli föremål för en sanktionsavgift kan en avgift som tas ut med 40 procent av underlaget bli hög i förhållande till företagets inkomster, som beror på dess vinstmarginal och normalt endast är en bråkdel av bruttobeloppen. Denna omständighet beaktades vid överväganden om skattetilläggets storlek och utgjorde ett skäl till att en nivå om 20 procent behölls för skattetillägg på mervärdesskatt.<sup>262</sup> Vi anser att det bör vägas in att sanktionsavgiften inte bör bli så hög för de juridiska personer som kommer att omfattas av den nya lagen att de drivs till betalningsinställelse eller konkurs till följd av att en sanktionsavgift tas ut. Det skulle kunna drabba exempelvis personer som är i behov av personlig assistans negativt. Man bör också beakta att sanktionsavgiften inte syftar till att vara vinsteliminierande eller att ge det allmänna gottgörelse för förluster, utan utgör en sanktion avsedd att fylla en allmänpreventiv funktion.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser vi att en så hög nivå som 40 procent framstår som alltför sträng. Vi kan notera att mycket av den kritik som riktas mot skattetilläggen beror helt eller delvis på att en så hög procentsats uppfattas som för hård. I förarbetena till skatteförfarandelagen anfördes att med en lägre nivå bör det finnas

<sup>259</sup> Se 49 kap. 11 § skatteförfarandelagen.

<sup>260</sup> Se 49 kap. 13 § skatteförfarandelagen.

<sup>261</sup> Prop. 2002/03:106, s. 163.

<sup>262</sup> Prop. 2002/03:106, s. 163.

bättre förutsättningar för att få acceptans för systemet. Någon sådan förändring föreslogs dock inte då det ansågs medföra en förändring av grunderna i sanktionssystemet.<sup>263</sup>

Det finns inte några studier som skulle kunna ge ledning för hur den preventiva effekten kan tänkas påverkas vid olika procentsatser. Detta eftersom det inte finns något sanktionsavgiftssystem på välfärdssystemens område. I SOU 2011:3 föreslogs en nivå om 20 procent.<sup>264</sup> Mot bakgrund av vad vi anført ovan – särskilt att avgiften ska beräknas på bruttobeloppet – anser vi att en sådan nivå framstår som en mer rimlig utgångspunkt. Vi menar dock att det kan finnas anledning att tillämpa en något högre nivå, för att inskräpa vikten av att korrekta uppgifter lämnas från början. Vi stannar därför för att en sanktionsavgift bör tas ut med 25 procent av det underlag som bestämts i det enskilda fallet. Utfallet av denna nivå bör följas upp och utvärderas noga när sanktionsavgiftssystemet har tillämpats under en tid. För att proportionalitet ska kunna upprätthållas mellan den allmänpreventiva effekten och hur avgiften slår mot de som kan bli föremål för den kan det bli nödvändigt att längre fram justera nivån.

### *Bör olika procentsatser användas?*

Det har under vårt arbete förts fram att det kan finnas anledning att tillämpa olika procentsatser beroende på om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser ska beskattas eller inte. Utifrån de omständigheter vi anført ovan angående att avgiften bör beräknas på bruttobeloppet anser vi att det saknas anledning att tillämpa olika procentsatser i dessa situationer. Vi anser inte heller att det finns skäl att föreskriva en lägre procentsats i fall där en felaktig utbetalning inte har hunnit ske. Det kan hävdas att risken för skada är mindre i dessa fall. Det tillkommer inte heller några kostnader för eventuella återkrav. Samtidigt bör det inte ses som mindre klandervärdt att försöka få en förmån eller ett stöd som man inte har rätt till eller inte i den utsträckningen. Detta är utgångspunkten när det gäller bidragsbrott.<sup>265</sup> Bidragsbrottslagen är utformad med ett farerekvisit, vilket innebär att brottet är fullbordat redan när det fanns en konkret fara

---

<sup>263</sup> Prop. 2010/11:165, s. 474.

<sup>264</sup> SOU 2011:3, s. 154.

<sup>265</sup> Prop. 2006/07:80, s. 63.

för en felaktig utbetalning. Att föreskriva en lägre procentsats i när en utbetalning inte har skett framstår därför som motsägelsefullt.

Inte heller i övrigt anser vi att det finns anledning att tillämpa mer än en procentsats, exempelvis utifrån den förmån eller det stöd som en sanktionsavgift kan hänföra sig till. Att utforma regleringen på ett alltför detaljrikt sätt skulle motverka behovet av förutsebarhet och enkelhet. Detta särskilt med hänsyn till att den nya lagen kommer att tillämpas av en bred skara aktörer, till skillnad från skatte-tillägg som endast Skatteverket beslutar om. Att ange olika procentsatser för olika förmåner eller stöd skulle också riskera att peka ut vissa som mer eller mindre skyddsvärda, vilket vi inte anser är möjligt eller lämpligt. Med hänsyn till de överväganden vi redogjort för ovan när det gäller procentsatsens nivå anser vi även att det saknas anledning att tillämpa en lägre procentsats för juridiska personer. En sådan ordning skulle dessutom riskera att leda till att företag i större utsträckning används för fusk med olika förmåner och stöd.

#### 8.8.4 En lägsta eller högsta sanktionsavgift?

**Bedömning:** Det bör inte anges något lägsta belopp som en sanktionsavgift ska tas ut med. Det bör inte heller anges en övre gräns för hur stor sanktionsavgift som kan tas ut.

#### Skälen för bedömningen

*En lägsta sanktionsavgift bör inte anges*

Flertalet förmåner betalas ut med förhållandevis små belopp vid varje utbetalningstillfälle. Som exempel kan bostadsersättning som betalas ut till vissa asylsökande nämnas. Ersättningen är på 850 kronor per månad för familjer och 350 kronor/månad för ensamstående. Med hänsyn till att vi anser att en sanktionsavgift bör beräknas utifrån den enskilda utbetalningen och bestämmas till en procentsats av detta underlag, kan sanktionsavgiften i vissa fall bli mycket låg. En bestämmelse av innebörd att sanktionsavgiften alltid ska tas ut med ett visst lägsta belopp skulle motverka denna effekt och främja en viss kostnadseffektivitet i systemet. Vi har dock svårt att se att ett visst lägsta belopp skulle ha någon preventiv effekt. Ett visst lägsta belopp från-

går också vår grundtanke att storleken på en avgift ska utgå med en procentandel av den felaktiga utbetalningen. Som vi återkommer till i avsnitt 8.8.5 anser vi att en sanktionsavgift inte bör få tas ut om underlaget uppgår till ett obetydligt belopp. Detta talar som vi ser det mot ett behov av att ange att avgiften ska tas ut med ett visst lägsta belopp. Ett visst lägsta belopp riskerar även att få till följd att oriktiga uppgifter som lett till att endast ett litet belopp betalas ut felaktigt drabbas av en procentuellt strängare sanktion än oriktiga uppgifter som lett till att ett större belopp betalas ut felaktigt. Två exempel kan tydliggöra detta.

- A lämnar en oriktig uppgift som medför en felaktig utbetalning om 800 kronor. Om avgiften bestäms utifrån en procentsats om 25 procent skulle avgiften uppgå till 200 kronor. Om ett minsta belopp om till exempel 500 kronor skulle tillämpas – vilket föreslogs i SOU 2011:3 – skulle den faktiska procentsatsen uppgå till  $500/800 = 62,5$ .
- B lämnar en oriktig uppgift som medför en felaktig utbetalning om 1 800 kronor. Avgiften skulle då uppgå till 450 kronor ( $0,25 \times 1\,800$ ). Den faktiska procentsatsen uppgår då i detta fall till  $500/1\,800 = 28$ .

Om ett visst lägsta belopp skulle anges i lagen finns det, i likhet med vad vi anför nedan om obetydliga belopp, även svårigheter i att bestämma nivån på ett sådant belopp, utan att det leder till oönskade gränsdragnings effekter (se avsnitt 8.8.5). Det saknas också som vi ser det möjlighet att finna ledning i minimibelopp som tillämpas för andra sanktionsavgifter, exempelvis miljöstraffavgifter där ett lägsta belopp om 1 000 kronor gäller. Mot denna bakgrund anser vi att övervägande skäl talar mot ett behov av att i den nya lagen ange att en sanktionsavgift alltid ska tas ut med ett visst lägsta belopp.

#### *En högsta sanktionsavgift bör inte anges*

Den sanktionsavgift vi föreslår kan komma att rikta sig mot enskilda som befinner sig i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation. Det kan därför övervägas om det bör tillämpas en övre gräns för hur stor sanktionsavgiften får bli i ett enskilt fall. Även den omständigheten att avgiften är tänkt att ersätta mindre allvarliga överträdelser talar



för att ange ett maximalt belopp som sanktionsavgiften ska kunna tas ut med. Behovet av proportionalitet måste beaktas, för att sanktionsavgiftssystemet inte ska förlora sin legitimitet. Storleken på avgiften bör, enkelt uttryckt, vara rimlig i förhållande till överträdelsen.

När det gäller skattetillägg konstaterade Skatteförfarandeutredningen att mycket av den kritik som riktas mot skattetilläggen beror helt eller delvis på att sanktionen uppfattas som för hård. Med en lägre nivå än 40 procent ansåg man att det borde finnas bättre förutsättningar för att få acceptans för systemet.<sup>266</sup> Det måste också beaktas att den sanktionsavgift vi föreslår är att jämställa med straff i Europakonventionens mening, varför principer om rättssäkerhet och förutsebarhet gör sig gällande. I jämförelse med straff för brott finns straffmaximum i princip vid alla brott. För ett bidragsbrott där fängelse inte är aktuellt som påföljd kan påföljden aldrig bli mer ingripande än 150 dagsböter om vardera 1 000 kronor. Även dessa omständigheter, vilka har lyfts fram även i samband med en översyn av reglerna om skattetillägg<sup>267</sup>, talar för att sanktionsavgiften bör ha ett takbelopp.

Mot detta kan anföras att en sanktionsavgift bör kunna tas ut med ett belopp som har en reell avskräckande verkan. I annat fall förlorar systemet delar av sitt syfte. När det gäller juridiska personer, som inte kan dömas till ansvar för bidragsbrott, har sanktionsavgiften en särskild handlingsdirigerande betydelse, genom att en överträdelse ter sig alldeles för kostsam. En bestämmelse som begränsar uttaget av sanktionsavgift enbart på grund av att det rör sig om mycket höga belopp ligger inte heller i linje med vårt förslag om att avgiften ska bestämmas till en viss procentandel av det felaktigt utbetalda eller tillgodoräknade beloppet. Om avgiften är betydande innebär detta också att den felaktiga utbetalningen är betydande. Ytterligare skäl som talar mot en högsta gräns är att den kan uppfattas som orättvis och godtycklig. Detta har samband med att sanktionsavgiften, enligt våra förslag, ska beräknas utifrån varje enskild utbetalning. Om ett takbelopp införs, skulle det enligt vår mening också behöva knytas till storleken på varje avgift för sig. Önskade tröskeffekter skulle då kunna inträda, beroende på utformningen av en viss förmån eller ett visst stöd. Två exempel kan illustrera detta. I båda fallen är utgångspunkten att den enskilde inte har handlat med uppsåt eller varit grovt oaktsam.

---

<sup>266</sup> *Skatteförfarandet*, SOU 2009:58, s. 544.

<sup>267</sup> SOU 2017:94, s. 221.

- A lämnar en oriktig uppgift som medför en felaktig utbetalning av bostadsanpassningsbidrag om 146 000 kronor. Om avgiften bestäms utifrån en procentsats om 25 procent skulle den uppgå till 36 500 kronor. Med ett takbelopp om exempelvis ett halvt prisbasbelopp (24 650 kronor år 2022) skulle avgiften i realiteten utgå med  $24\,650/146\,000 = 17$  procent.
- B lämnar en oriktig uppgift som medför att helt omvårdnadsbidrag om 10 063 kronor per månad betalas ut felaktigt under ett års tid, det vill säga med sammanlagt 120 756 kronor. I detta fall kommer takbeloppet inte att bli aktuellt, trots att avgiften totalt sett kommer att uppgå till drygt 30 000 kronor (12 utbetalningar à 10 063 kronor)  $\times 0,25$ .

För att motverka denna typ av tröskeeffekter skulle det behöva göras någon form av sammanräkning av enskilda sanktionsavgifter. Att knyta takbeloppet till en viss tidsperiod, exempelvis till ett kalenderår<sup>268</sup>, anser vi inte är en lösning som bör förordas. För det första kan det medföra godtyckliga resultat, beroende på när ett beslut om en avgift fattas. Att avgöra *när* avgiften ska anses ha tagits ut kan i sig medföra tillämpningssvårigheter. Till detta kommer att det riskerar att leda till att någon som så att säga har "slagit i taket" för en viss period har mindre incitament att lämna korrekta uppgifter under återstående tid, om denne vet att en sanktionsavgift inte kommer att kunna tas ut. En högsta gräns som hänför sig till att någon under en viss tid har påförts sanktionsavgifter med ett visst belopp skulle också förutsätta någon form av register, vilket vi inte i nuläget föreslår (se avsnitt 8.16.7). Ett alternativ skulle vara att knyta ett takbelopp till ett visst "ärende" om sanktionsavgift. Ett sådant ärende skulle kunna omfatta samtliga de felaktiga utbetalningar som har skett, eller hade kunnat ske, när en oriktig uppgift eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden upptäcks. Detta kan emellertid också leda till brister i förutsebarhet i tillämpningen, eftersom det inte är osannolikt att bedömningen av vad som utgör ett sådant "ärende" kan variera mellan de olika aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen. En lösning där flera sanktionsavgifter på detta sätt slås samman skulle inte heller vara i linje med våra förslag i övrigt, nämligen att sanktionsavgiften ska beräknas utifrån varje enskild överträdelse.

---

<sup>268</sup> En sådan ordning föreslogs i SOU 2011:3, s. 159 f.

För det fall ett högsta belopp för hur stor sanktionsavgift som får tas ut skulle fastställas i den nya lagen riskerar valet av beloppsnivå att bli godtyckligt. Frågan uppkommer till exempel om det är lämpligt att tillämpa samma gräns för fysiska och juridiska personer.

För att ett takbelopp ska bli aktuellt bör det – oavsett till vilken nivå det bestäms – röra sig om betydande belopp. Som vi redogjort för i avsnitt 8.2.8 visar underlag från några av de myndigheter som kommer att omfattas av den nya lagen att den absoluta merparten av alla felaktiga utbetalningar avser belopp som understiger ett halvt prisbasbelopp. Redan av det skälet kan, enligt vår mening, det antas att för de allra flesta av de som kan bli föremål för en sanktionsavgift skulle ett takbelopp bli utan betydelse. Det är enligt vår mening även rimligt att ställa sig frågan om det är särskilt vanligt förekommande att felaktiga utbetalningar som avser betydande belopp sker utan att den enskilde har handlat med uppsåt eller varit grovt oaktsam. Detta oavsett om beloppet avser en enstaka utbetalning eller om det beror på att utbetalningar har skett med mindre belopp under en lång tid. I avsnitt 8.2.8 föreslår vi dessutom att det bör utgöra särskilda skäl för att anmäla ett misstänkt bidragsbrott när någon har orsakat att felaktiga utbetalningar har skett under en betydande tid eller med ett sammanlagt betydande belopp. Med hänsyn till dessa faktorer bör de fall där en oproportionerligt hög avgift kan bli aktuell vara mycket få till antalet. Detta talar mot att införa ett takbelopp i den nya lagen.

Vi anser sammantaget att övervägande skäl talar mot att införa ett högsta belopp för hur stor sanktionsavgift som får tas ut. I stället anser vi att behovet av en sådan maximiregel bör kunna tillgodoses inom ramen för möjligheten att sätta ner avgiften i ett enskilt fall. Detta är en lösning som förordats i olika sammanhang i fråga om skattetillägg.<sup>269</sup> En möjlighet att i det enskilda fallet sätta ner avgiften medger en flexibilitet, även om det kan invändas att förutsebarheten i viss mån blir lidande. Vi vill redan här understryka att det regelmässigt inte bör komma i fråga att sätta ner sanktionsavgiften enbart av den anledningen att beloppet framstår som mycket högt. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.9.

---

<sup>269</sup> Jämför *Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet*, SOU 1982:54 s. 169 f., prop. 2002/03:106, s. 170 och SOU 2017:94, s. 222.

### 8.8.5 Obetydliga belopp

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte tas ut när underlaget för den uppgår till ett obetydligt belopp.

#### Skälen för förslaget

*Obetydliga belopp bör undantas från sanktionsavgift*

Den sanktionsavgift som vi föreslår är tänkt att i första hand utgöra en sanktion vid överträdelse som är mindre allvarliga. Som vi anfört ovan har beloppet en stor betydelse för denna bedömning. För att främja en effektivitet i sanktionsavgiftssystemet anser vi dock att det är viktigt att det görs en avvägning mellan effekten av att ta ut en sanktionsavgift och den administrativa börda som det kan medföra. Arbetsinsatserna och kostnaderna för att handlägga sådana ärenden och vid behov driva in en avgift skulle kunna bli oproportionerligt höga. Det bör enligt vår mening också beaktas att ett ärende om sanktionsavgift troligtvis upplevs som betungande för den enskilde. En alltför rigid tillämpning i fall som framstår som bagatellartade i fråga om beloppet kan medföra att legitimiteten i systemet påverkas negativt.

Vi anser med hänsyn till dessa omständigheter att det bör anges i den nya lagen att en sanktionsavgift inte får tas ut när det belopp som har, eller skulle ha betalats ut felaktigt, är obetydligt.

*Något särskilt angivet belopp bör inte anges*

Frågan är om vad som menas med obetydligt belopp bör preciseras på så sätt att ett visst belopp uttryckligen anges i lagen. En sådan precisering efterfrågades i remissyttranden över SOU 2011:3. Att det är fråga om en sanktion som kan jämföras med ett straff talar för att en hög nivå av förutsebarhet bör eftersträvas. Ett angivet belopp kan antas främja detta. Vi ser dock att det finns betydande svårigheter med att i den nya lagen ange ett visst belopp, oavsett om det anges som ett fast belopp eller knyts till gällande prisbasbelopp.

Vid bedömningen av vad som utgör ett obetydligt belopp måste beaktas att utgångspunkten är att varje utbetalning normalt sett ut-

gör ett brott och att underlaget för sanktionsavgiften ska beräknas utifrån den enskilda utbetalningen. Vissa förmåner betalas ut med inte obetydliga belopp, exempelvis omvårdnadsbidrag, som kan utgå med upp till 10 063 kronor per månad. Mot detta skulle en gräns vad gäller obetydligt belopp om till exempel 1 500 kronor kunna framstå som rimlig. En sådan gräns skulle dock innebära att vissa förmåner och stöd, till exempel barnbidrag som utgår med 1 250 kronor i månaden per barn, helt skulle undantas från en sanktionsmöjlighet, både när det gäller sanktionsavgift och straff, med hänsyn till den begränsning i anmälningsskyldigheten för misstänkta bidragsbrott som vi föreslår i avsnitt 8.2.8. Detta är endast ett exempel. Den nya lagen kommer att omfatta en mycket varierande flora av förmåner och stöd. Dessa kan förändras över tid och beloppen som de utgår med kan komma att justeras. Vi anser att risken är uppenbar att ett i lagen angivet belopp kan, som vi redan varit inne på, leda till att vissa förmåner eller stöd helt kan komma att undantas från sanktionsavgifter. Det är som vi ser det inte en ordning som ligger i linje med syftet att fler överträdelser än i dag ska leda till en sanktion. För att säkerställa att sådana effekter undviks skulle beloppet behöva sättas så lågt att det i praktiken skulle förlora sitt syfte.

Vi anser vid dessa förhållanden att det är lämpligast att överlåta till rättstillämpningen och de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen att bedöma vad som bör utgöra ett obetydligt belopp. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3.<sup>270</sup> Därigenom kan sådana omständigheter som är hänförliga till en viss förmån eller ett visst stöd beaktas på ett ändamålsenligt sätt. Det innebär emellertid inte att det behöver bli fråga om en bedömning i det enskilda fallet utan vi anser att de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som kommer att omfattas av den nya lagen bör verka för att ta fram riktlinjer kring de förmåner och stöd som de handlägger. Detta bör främja en ökad förutsebarhet i tillämpningen. Som ett led i att öka förutsebarheten för den enskilde kan det vara lämpligt att sådana riktlinjer utformas som exempelvis allmänna råd och tillgängliggörs så att allmänheten lätt kan ta del av dem.

Det bör således i den nya lagen endast anges att sanktionsavgift inte får tas ut när underlaget för den uppgår till ett *obetydligt belopp*. En skyldighet att fatta ett beslut om sanktionsavgift saknas i dessa fall.

---

<sup>270</sup> SOU 2011:3, s. 163.

Oaktat att vi inte förordar att ett belopp ska anges i den nya lagen är vår uppfattning att med obetydligt belopp bör avses ett lågt belopp. Det är enligt vår mening viktigt att begreppet inte tolkas så att en viss förmån eller stöd i praktiken helt undantas från sanktion. Ett lägsta riktmärke skulle kunna vara det belopp om 300 kronor som används av Åklagarmyndigheten som rekommendation för när förundersökningsbegränsning bör övervägas för misstanke om bidragsbrott. I de fallen utbetalningen har varit under 300 kronor blir det alltså normalt sett inte någon straffrättslig sanktion. Att motsvarande beloppsmässiga överträdelse skulle kunna leda till en sanktionsavgift framstår enligt vår mening inte som proportionerligt eller ändamålsenligt.

## **8.9 Nedsättning av en sanktionsavgift**

### **8.9.1 Inledning**

Det är av grundläggande betydelse för det sanktionssystem som vi föreslår att det, utöver att vara förenligt med Europakonventionen, framstår som rättvist och rimligt. En viktig del i detta är möjligheten att på ett nyanserat och inte alltför restriktivt sätt beakta fall där det framstår som oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp.

I detta avsnitt överväger vi i vilka situationer det bör bli aktuellt att sätta ner en sanktionsavgift. Det är inte fråga om fall där ett beslut om sanktionsavgift inte alls ska fattas, exempelvis på grund av att beloppet är obetydligt (se avsnitt 8.8.5), utan de fall som behandlas är sådana där det finns grund för att besluta om sanktionsavgift, men det skulle vara oskäligt att ta ut den med fullt belopp.

## 8.9.2 Frågan om nedsättning ska alltid beaktas

**Förslag:** En sanktionsavgift *ska* sättas ner om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen ska vissa angivna omständigheter särskilt beaktas.

### Skälen för förslaget

*Sanktionsavgiften bör kunna sättas ner i det enskilda fallet*

Den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas tar sikte på en mängd olika förmåner och stöd. Regelsystemen är inte alltid helt enkla att navigera för den enskilde. Målgrupperna för de olika förmånerna och stöden skiljer sig åt och de riktar sig i vissa fall till personer som av en eller annan anledning befinner sig i en utsatt situation ekonomiskt och därför kan drabbas hårt av en sanktionsavgift. Olika personer har också olika förutsättningar att förstå regelverk och information från statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Även om någon noga tar del av ett informationsmaterial är det möjligt att han eller hon inte helt förstår vilka uppgifter som efterfrågas för en viss förmån eller ett visst stöd, eller vilka krav som ställs för att vara berättigad till förmånen eller stödet. Även den som försöker att göra rätt kan alltså riskera att lämna oriktiga uppgifter, eller underlåta att anmäla ändrade förhållanden. Det är inte otänkbart att det i vissa fall är fråga om rena ”olyckshändelser”.

Det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår bygger på objektiva kriterier. En sanktionsavgift ska kunna tas ut även om någon inte har handlat med uppsåt eller varit grovt oaktsam. Omständigheter av subjektiv karaktär som har samband med den enskilde kan därför inte beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift. Det har under vårt arbete förts fram att det är av stor vikt att det finns en möjlighet att beakta bland annat att avgiften kan drabba vissa utsatta grupper hårt. Vår uppfattning är att det är viktigt för systemets legitimitet att oskäliga utfall kan mötas med en möjlighet till nedsättning, för att en proportionalitet ska kunna upprätthållas mellan felaktigheten och samhällets reaktion, i detta fall i form av en sanktionsavgift.

Att det finns en möjlighet att sätta ner sanktionsavgiften är också en förutsättning för att en avgift som bygger på strikt ansvar ska leva

upp till Europakonventionens grundläggande krav på rättssäkerhet. För att en konstruktion med strikt ansvar inte ska komma i konflikt med oskuldspresumtionen bör det, enligt Europadomstolen, finnas möjlighet till en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av förutsättningarna för att undgå sanktionsavgift i varje enskilt fall. Europadomstolen har uttalat att det är angeläget att en avgift kan sättas ner när det finns omständigheter som på ett eller annat sätt innebär att det framstår som oskäligt att ta ut en avgift.<sup>271</sup>

Mot denna bakgrund anser vi att det bör tas in en bestämmelse i den nya lagen som medger nedsättning av sanktionsavgiften.

Det bör i detta sammanhang tydliggöras att det ska vara fråga om en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Avsikten är inte att möjligheten till nedsättning ska leda till att syftet med att ta ut en sanktionsavgift i praktiken urholkas. Även med hänsyn till det som anförts ovan angående att möjligheten till nedsättning ska vara nyanserad och inte alltför restriktiv, bör det, enligt vår bedömning, normalt sett också röra sig om undantagssituationer. Utrymmet för att sätta ner en avgift bör vara begränsat.

#### *Frågan om nedsättning ska alltid beaktas*

Det är den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift som har bevisbördan för att förutsättningarna för det är uppfyllda (se avsnitt 8.6.4). Det innebär att den som ska besluta om en sanktionsavgift ska se till att det finns ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna fatta ett sådant beslut. Bristen på underlag ska som utgångspunkt inte belasta den som är föremål för sanktionsavgiften.

När det gäller de omständigheter av mer subjektiv karaktär som kan medföra att det finns skäl för att sätta ner en sanktionsavgift, kan det däremot hävdas att det är den enskilde som har att åberopa sådana omständigheter och ta fram nödvändig bevisning till stöd för dem. Det är inte tillräckligt med ett allmänt hållet påstående från den enskilde om att det finns grund för nedsättning. Påståenden om ohälsa bör till exempel normalt kunna styrkas med ett intyg. Det är den enskilde som har lättast att ta fram bevisning till stöd för sina påståenden, och som torde ha bäst kännedom om de personliga förhållan-

---

<sup>271</sup> *Janosevic mot Sverige*, nr 34619/97 och *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige*, nr 36985/97, den 23 juli 2002, se även RÅ 2000 ref. 66 I.



den som kan föranleda att avgiften sätts ner. Vi anser mot denna bakgrund att det i första hand ankommer på den som är föremål för en sanktionsavgift att göra gällande att det finns grund för nedsättning, antingen i samband med att denne får möjlighet att yttra sig innan ett beslut (se avsnitt 8.12) eller vid överklagande av beslutet.

Bevisbördorna ska emellertid inte förväxlas med åberopbördorna. Det är skillnad på ett ansvar för att ta fram bevisning till stöd för en omständighet och en skyldighet att åberopa den. Det måste också beaktas att det nu är fråga om en åtgärd av straffliknande karaktär. För sådana åtgärder anses gälla ett allmänt objektivitetskrav, som innebär att en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa har att beakta även omständigheter som talar mot att ta ut en avgift, eller att ta ut den med fullt belopp. Principen lyftes fram som ett skäl till att Konkurrensverket självmant ska ta hänsyn till förmildrande omständigheter när konkurrensskadeavgift bestäms.<sup>272</sup> Att faktorer som kan leda till nedsättning av en sanktionsavgift ska beaktas på eget initiativ av såväl myndigheter som förvaltningsdomstolarna har lyfts fram även på andra områden. På arbetsmiljöområdet uttalades i förarbetena till arbetsmiljölagen (1977:1160) att det ankommer på Arbetsmiljöverket att vid beslut om en sanktionsavgift i ett enskilt fall även beakta omständigheter som kan leda till nedsättning av avgiften.<sup>273</sup> Skatteverket, men även förvaltningsdomstolarna, anses ha att på eget initiativ bevaka frågan om befrielse från skattetillägg.<sup>274</sup> En jämförelse kan också göras med återkrav av förmåner och stöd. I Försäkringskassans vägledning om återkrav anges uttryckligen att myndigheten ska utreda skäl för eftergift på eget initiativ, och det saknar betydelse om den försäkrade har begärt eftergift eller inte.<sup>275</sup>

Vi anser mot bakgrund av dessa omständigheter att den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger att ta ut en sanktionsavgift har att självmant beakta omständigheter som kan leda till att avgiften bör sättas ner. Detta innebär inte att de på något sätt själva aktivt ska "leta efter" sådana omständigheter, men om det i ett ärende framkommer omständigheter som kan antas föranleda att avgiften bör sättas ner, har myndigheten att på eget initiativ ta ställning till detta. Om den enskilde åberopar att det finns grund för nedsättning, ska det givetvis prövas.

<sup>272</sup> Jämför *Ny konkurrenslag m.m.*, prop. 2007/08:135, s. 129 och JO:s beslut, dnr 2181-2005.

<sup>273</sup> Prop. 2012/13:143, s. 79.

<sup>274</sup> Prop. 2002/03:106, s. 139 och RÅ 2004 ref. 17.

<sup>275</sup> Försäkringskassan, 2005, *Återkrav*, Vägledning 2005:3, s. 36.

I syfte att tydliggöra att frågan om nedsättning alltid ska beaktas, och främja en enhetlig tillämpning, anser vi att det i den nya lagen bör anges att en avgift *ska* sättas ner när det finns förutsättningar för det.

*Avgiften ska sättas ner om det är oskäligt att ta ut den med fullt belopp*

Vi har i avsnitt 8.8.2 gjort bedömningen att storleken på det belopp som en viss överträdelse avser också bör vara styrande för storleken på sanktionsavgiften. Vi föreslår inte någon övre gräns för hur stor avgift som kan tas ut i ett enskilt fall. Med hänsyn till detta framstår det enligt vår uppfattning som naturligt att knyta möjligheten till nedsättning till storleken på sanktionsavgiften. För skattetillägg kan vi konstatera att enligt 51 kap. 1 § skatteförfarandelagen ska befrielse medges ”om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp”. Liknande bestämmelser finns på andra områden, exempelvis i 26 § resegarantilagen (2018:1218) och i 5 kap. 17 § tullagen. Vi anser att det saknas anledning att ha en annan utgångspunkt i den nya lagen. Genom att det anges att en sanktionsavgift ska sättas ner om det är oskäligt att ta ut den med fullt belopp tydliggörs kopplingen till sanktionsavgiftens storlek. En proportionalitet kan därmed upprätthållas på ett ändamålsenligt sätt.

Vi vill här understryka att det inte är fråga om att endast den omständigheten att en sanktionsavgift är mycket hög ska kunna utgöra skäl för att sätta ner den. Det som bör vara avgörande är om det i det enskilda fallet är *oskäligt* att ta ut en avgift med fullt belopp. För att kunna avgöra denna fråga ska en helhetsbedömning av omständigheterna göras. Som vi återkommer till nedan är det inte möjligt, eller lämpligt, att uttömmande räkna upp de omständigheter som kan beaktas.

*Vissa omständigheter som särskilt ska beaktas bör uttryckligen anges*

En regel om nedsättning av avgiften som anger vilka situationer som kan medföra nedsättning riskerar att leda till ett stelt och orättvist resultat, eftersom en sådan uppräkningslista aldrig kan bli uttömmande i praktiken. En i den nya lagen uttömmande uppräkningslista skulle också riskera att stå i strid med grundläggande rättssäkerhetskrav, som bland annat innebär att det ska göras en nyanserad och inte alltför

restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Mycket utförliga regler kan medföra att regelverket blir komplext och även stelbent. Vi anser därför att möjligheten till nedsättning av en avgift bör vara förhållandevis allmänt utformad, för att göra det möjligt att bibehålla en flexibilitet i bedömningen som på ett bra sätt kan beakta omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt gör sig behovet av en enkel och förutsebar tillämpning gällande, särskilt med hänsyn till att den nya lagen kommer att omfatta ett stort antal aktörer. Det kan invändas att en mer generellt utformad bestämmelse om nedsättning riskerar att leda till skönsmässiga bedömningar i det enskilda fallet. Sådana faktorer framfördes i förarbetena till plan- och bygglagen, och en bestämmelse med en uttömmande uppräkningslista av skäl för nedsättning infördes därför.<sup>276</sup> Erfarenheterna visade dock snart på problem vid tillämpningen och lagen kompletterades år 2013 med en mer flexibel jämningsregel.<sup>277</sup>

Det är enligt vår mening oundvikligt att det kan uppkomma skillnader i tillämpningen. Detta får dock i första hand antas vara hänförligt till att det är fråga om att bedöma omständigheter av subjektiv art, i det enskilda fallet. Att en mer flexibel utformning skulle leda till en tillämpning som upplevs som godtycklig eller skönsmässig har vi emellertid svårt att sluta oss till. Flexibelt utformade grunder för nedsättning ser vi har en viktig funktion att fylla, med hänsyn till att den nya lagen kommer att ha ett brett tillämpningsområde, såväl vad gäller de aktörer som de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas.

En detaljerad reglering av när nedsättning av avgiften kan bli aktuell ställer höga krav på att de aktörer som överväger att ta ut en sanktionsavgift och domstolarna motiverar vilka omständigheter som har beaktats, jämfört med en mer öppen bestämmelse. Detta gör att den enskilde får ett bättre underlag för att bedöma om det finns anledning att överklaga ett beslut, vilket bör kunna främja en mer förutsebar och enhetlig rättstillämpning och en bättre möjlighet för den enskilde att försvara sin rätt. Vi anser emellertid att behovet av att kunna göra en tillräckligt nyanserad bedömning i det enskilda fallet väger tyngre för den nu aktuella sanktionsavgiften. En lämplig balans mellan behov av flexibilitet och förutsebarhet kan enligt vår mening uppnås genom en generell möjlighet att sätta ner avgiften på

---

<sup>276</sup> *En enklare plan- och bygglag*, prop. 2009/10:170 s. 346 f. och 497.

<sup>277</sup> Se 11 kap. 53 a § plan- och bygglagen.

grund av oskälighet, tillsammans med att det i den nya lagen anges vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. På det sättet bör en enhetlighet i tillämpningen också kunna främjas.

Det ska understrykas att det inte på något sätt är tänkt att vara en uttömmande uppräkningslista, och nedsättning kan bli aktuell även när det i andra fall kan anses vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. De situationer i vilka nedsättning kan komma att medges beror på omständigheterna i det enskilda fallet, och låter sig inte med lätthet exemplifieras i detta sammanhang. De omständigheter som vi anser särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska sättas ner redogör vi emellertid närmare för nedan (se avsnitt 8.9.3–8.9.5). Att det i tillämpningen av den nya lagen kan komma att över tid framträda vissa typfall som ofta leder till nedsättning påverkar inte vår bedömning av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas. I likhet med skattetillägg kan det antas att vägledning kring frågan om nedsättning i vissa situationer kommer att ges i praxis.

### 8.9.3 Ålder, hälsa och liknande förhållanden

**Förslag:** Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp ska det särskilt beaktas om det handlande eller den underlåtenhet som har lett till att en avgift ska tas ut kan antas ha berott på ålder, hälsa eller liknande förhållanden.

#### Skälen för förslaget

*Vilka personliga förhållanden avses?*

Det har under vårt arbete framförts att sanktionsavgiften riskerar att hårt drabba individer som befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation eller som på grund av sina personliga förutsättningar har en nedsatt förmåga att fullgöra de krav som regelverket kring olika förmåner och stöd ställer upp. Sådana aspekter lyftes även fram i remissyttrande över SOU 2011:3. Bland annat anfördes att många personer som uppbär bostadstillägg är över 80 år och att många av dessa kan ha svårt att sätta sig in i det komplicerade regelverket.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> Pensionsmyndighetens yttrande den 12 september 2011, diarienummer VER 2011-213.

Vi har inledningsvis anfört att det är av grundläggande betydelse att sanktionsavgiftssystemet framstår som rimligt. För att kunna upprätthålla detta anser vi att den nya lagen bör innehålla en uttrycklig möjlighet att fånga upp fall där det, med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden, framstår som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. En möjlighet till nedsättning på sådana grunder bör kunna tillämpas generöst, särskilt i samband med att sanktionsavgiftssystemet träder i kraft, men även därefter då en avgift första gången kommer i fråga för en enskild. Denna hållning bör tydliggöras genom att det i den nya lagen uttryckligen anges att omständigheter av personlig natur särskilt ska beaktas. Det rör sig alltså om sådana situationer där den enskildes egna förutsättningar att leva upp till de krav som gäller är särskilt begränsade.

För det första bör den enskildes *ålder* kunna beaktas. Med ålder avses såväl hög som låg ålder. Det torde vara betydligt vanligare att hög ålder åberopas som grund för nedsättning, eftersom få förmåner avser och uppbärs av omyndiga personer. I normalfallet är det den omyndiges förmyndare som ansöker om och uppbär förmånen (se avsnitt 8.7.7). Att hög ålder särskilt ska beaktas vid frågan om sanktionsavgiften kan sättas ner vilar på antagandet att den som har uppnått en viss ålder ofta kan ha sämre möjligheter än andra att sköta sina rättsliga angelägenheter.<sup>279</sup> Samma bedömning kan som vi ser det göras för den som på grund av sin ungdom kan antas ha sämre förutsättningar att ta till sig innehållet i ett visst regelverk. Oavsett om hög eller låg ålder åberopas anser vi att det måste göras en bedömning i det enskilda fallet. Något riktmärke för från vilken ålder det normalt bör bli aktuellt med nedsättning bör enligt vår mening inte ges, med hänsyn till att sanktionsavgiften kan hänföra sig till en mängd olika förmåner och stöd. Detta får bli en fråga för rättstillämpningen.

Omständigheter hänförliga till *hälsa* bör också kunna utgöra en särskild grund för nedsättning. Med uttrycket hälsa bör då avses såväl somatisk och psykisk sjukdom som psykosociala faktorer som negativt påverkar förmågan att sätta sig in i det relevanta regelverket eller tillgodogöra sig information så att den enskilde kan fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det bör även kunna vara fråga om en funktionsvariation som har sådana följder för den enskilde.

Utöver ålder eller hälsa kan det föreligga omständigheter som har en tydlig koppling till den enskilde och som begränsar hans eller

<sup>279</sup> Om ändrade regler för skattetillägg m.m., prop. 1977/78:136 s. 205.

hennes möjligheter att lämna korrekta uppgifter eller att fullgöra en anmälningsskyldighet. I förarbetena till bestämmelserna om befrielse från skattetillägg anfördes att det kan röra sig om sådana yttre omständigheter som erfarenhetsmässigt brukar påverka en persons handlingsförmåga, exempelvis skilsmässa eller nära anhörigs död eller sjukdom.<sup>280</sup> Vi ser inte anledning att ha någon annan utgångspunkt i den nya lagen. Den typen av förhållanden bör emellertid i första hand kunna få betydelse för den enskildes förmåga att i rätt tid fullgöra en anmälningsskyldighet för ändrade förhållanden. För att i den nya lagen kunna fånga upp dessa fall bör det i en bestämmelse om nedläggning av sanktionsavgiften anges att ålder, hälsa och *liknande förhållanden* särskilt bör beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp.

I 51 kap. 1 § andra stycket 1 b skatteförfarandelagen anges att det särskilt ska beaktas om den felaktighet eller passivitet som har lett till skattetillägget kan antas ha berott på en felbedömning av en regel eller betydelsen av de faktiska förhållandena. Även om regelverket som styr de förmåner och stöd som en sanktionsavgift enligt den nya lagen skulle kunna hänföra sig till kan upplevas som komplicerat, anser vi att det generellt sett inte går att jämföra med den komplexitet som kan råda på det skatterättsliga området. Detta talar mot att i den nya lagen införa en motsvarande bedömningsgrund. Vi anser vidare att det som regel kan krävas att den som ansöker om en förmån eller ett stöd har läst och satt sig in i vilka uppgifter som denne förväntas lämna. Det bör inte heller bli aktuellt att sätta ner en sanktionsavgift endast på grund av att någon påstår att det har varit svårt att ansöka om förmånen eller stödet. Det är enligt vår uppfattning den enskildes *personliga förmåga* att lämna riktiga uppgifter eller fullgöra en anmälningsskyldighet som ska bedömas i det enskilda fallet. Vi anser att denna bedömning tar sikte på just sådana förhållanden som vi redogjort för ovan. Någon särskild bestämmelse motsvarande den i 51 kap. 1 § andra stycket 1 b skatteförfarandelagen bör därför inte tas in i den nya lagen.

---

<sup>280</sup> Prop. 1977/78:136, s. 206.

*Det bör vara tillräckligt att det kan antas att det finns ett samband*

Det är den som gör gällande att det finns anledning att sätta ner avgiften som har bevisbördan. Den nu aktuella nedsättningsgrunden förutsätter att det finns ett orsakssamband mellan exempelvis ålder eller hälsa och att en felaktig utbetalning har skett, eller hade kunnat ske. Det kan som vi ser det vara svårt för den enskilde att fullt ut bevisa ett sådant samband, särskilt som grunden för nedsättning hänför sig till enskilda som kan ha en nedsatt förmåga på grund av ålder eller ohälsa. Vi anser därför att det bör vara tillräckligt att det kan antas att det finns ett orsakssamband. Om hälsa åberopas som grund för att sätta ner avgiften bör det dock normalt kunna krävas att det kan styrkas med någon form av intyg.

*Även juridiska personer bör kunna omfattas*

Möjligheten att sätta ner en sanktionsavgift bör i normalfallet inte skilja sig åt beroende på om det är en juridisk eller fysisk person som avgiften tas ut av. Även juridiska personer bör, som utgångspunkt, kunna omfattas av de rättssäkerhetsgarantier som anges i Europakonventionen. När det gäller nedsättning av en avgift på grund av sådana förhållanden som nu är för handen skulle det däremot kunna ifrågasättas om det kan bli aktuellt i praktiken. En juridisk person kan naturligtvis inte själv lida av ohälsa. Även om det är den juridiska personen som anses ha lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en anmälningsskyldighet, anser vi emellertid att det inte bör vara uteslutet att beakta ålder, hälsa eller liknande förhållanden som hänför sig till en behörig ställföreträdare. Det bör i första hand kunna komma i fråga i förhållande till ett fåmansbolag eller i bolag där möjligheten att överföra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet på någon annan är mycket liten. En liknande uppfattning anfördes i förarbetena till bestämmelser om sanktionsavgift på områdena livsmedel, foder och djurskydd, men även i förarbetena till fiskelagen.<sup>281</sup> När det gäller skattetillägg kan befrielse på grund av ohälsa medges även när någon annan persons hälsa kan ha påverkat den uppgiftsskyldiges möjlighet att lämna uppgifter. Bland annat kan en firmatecknares

---

<sup>281</sup> SOU 2006:58, s. 155 och prop. 2007/08:107, s. 31.

hälsa beaktas, om skyldigheten att deklarerera inte har kunnat fullgöras av någon annan.<sup>282</sup>

Det kan med fog antas röra sig om få fall i praktiken. Hinder mot att, med hänvisning till ålder, hälsa eller liknande förhållanden, sätta ner en avgift som ska tas ut av en juridisk person saknas dock.

#### 8.9.4 Oskäligt dröjsmål i handläggningen

**Förslag:** Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp ska det särskilt beaktas om en oskäligt lång tid har gått efter att den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig, utan att denne kan lastas för dröjsmålet.

#### Skälen för förslaget

##### *Rätten till avgörande inom skälig tid*

Ett syfte med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår är att det ska möjliggöra en snabbare reaktion än en straffrättslig sanktion. Det är vidare av vikt för den som sanktionsavgiften kan riktas mot att denne får ett beslut i ärendet inom skälig tid. Även om det inte är fråga om ett straffrättsligt förfarande kan det med fog antas att processen kan upplevas som betungande för den enskilde. Rent allmänt gäller att det ankommer på myndigheter och andra aktörer som har att tillämpa förvaltningslagen att avgöra ett ärende och fatta beslut inom rimlig tid. Av 9 § förvaltningslagen framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Även domstolarna har att avgöra mål i skälig tid. Precisa tidsramar saknas, men i grunden skyddas rätten till beslut inom skälig tid i domstolsprocessen av rätten till rättvis rättegång, så som den kommer till uttryck i Europakonventionen (se nedan). Även vid dessa förhållanden är det inte otänkbart att handläggningen i visst fall drar ut på tiden, på grund av omständigheter som inte beror på den enskilde som avgiften avser. Om ett beslut om sanktionsavgift blir föremål för prövning i domstol kan det slutliga avgörandet av ärendet också komma att dröja. I vissa fall kan det vara fråga om

<sup>282</sup> Jämför Skatteverkets rättsliga vägledning om befrielse från skattetillägg samt prop. 2010/11:165, s. 964 och prop. 1977/78:136, s. 206.



ett dröjsmål som framstår som oskäligt långt. Frågan är om ett sådant dröjsmål bör föranleda att avgiften sätts ner.

Att den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening har vi redogjort för i avsnitt 8.2.3. Vi har även gjort bedömningen att ett förfarande om att ta ut en sanktionsavgift är att se som en anklagelse för brott enligt artikel 6.1 i konventionen. De rättssäkerhetsgarantier som följer av konventionen, och i synnerhet sistnämnda bestämmelse, ska därför beaktas. Av artikel 6.1 framgår, såvitt nu är av intresse, att var och en, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott, har rätt till en förhandling inom skälig tid. Kravet på att den enskilde ska tillförsäkras en förhandling inom skälig tid uppställs för att dels skydda den enskilde från att under alltför lång tid leva i osäkerhet om utgången av målet, dels säkerställa att rättvisa tillhandahålls utan dröjsmål som kan riskera dess effektivitet och trovärdighet.<sup>283</sup> Den materiella utgången i målet saknar betydelse för bedömningen av om rätten till rättegång inom skälig tid har kränkts.

I detta sammanhang kan vi notera att det i 12 § förvaltningslagen finns möjlighet till så kallad dröjsmålstalan, varigenom den enskilde har möjlighet att begära att myndigheten ska avgöra ärendet inom en viss tid. Denna bestämmelse omfattar dock endast ärenden som har initierats av den enskilde. I förarbetena till bestämmelsen angavs till exempel att förfaranden som rör skattetillägg faller utanför.<sup>284</sup> Detsamma bör gälla för ett ärende om en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

### *Oskäliga dröjsmål bör särskilt beaktas*

Utgångspunkten för sanktionsavgiftssystemet är att det ska vara enkelt att tillämpa och att det bygger på objektiva kriterier. Detta talar visserligen mot ett behov av att i den nya lagen ange att oskäliga dröjsmål särskilt ska beaktas. I syfte att tillförsäkra den som kan bli föremål för en sanktionsavgift den rätt till prövning av ärendet inom skälig tid som följer av Europakonventionen anser vi emellertid att det uttryckligen bör anges i den nya lagen att denna omständighet särskilt ska beaktas vid bedömningen av om avgiften bör sättas ner.

---

<sup>283</sup> Europadomstolens dom i målet *Bottazzi mot Italien*, no. 34884/97, den 28 juli 1999.

<sup>284</sup> *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180 s. 116.

I dessa fall bör det normalt anses oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3.<sup>285</sup>

### *Särskilt om beräkningen av tidsperioden*

För att avgöra om kravet på ett avgörande inom skälig tid har respekterats måste den tidsperiod som åsyftas i artikel 6.1 beräknas. När det gäller utgångspunkten för tidsberäkningen är det den dag då en person kan sägas vara anklagad för brott. Det är inte helt lätt att slå fast när någon ska anses vara anklagad för brott. Gränsen är inte alltid tydlig och klar. En jämförelse med vad som har uttalats kring skattetillägg kan göras, då oskäligt långt dröjsmål utgör en grund för befrielse från skattetillägg.<sup>286</sup> I skatteförfarandelagen anges att den avgörande tidpunkten är när Skatteverket har ”funnit anledning att anta att avgift ska tas ut”. Med detta uttryck avses de tidpunkter som Europadomstolen pekade ut i målet *Janosevic m.fl. mot Sverige*. I dessa fall knöts tidpunkten för när klagandena ansågs ha anklagats för brott till dels när de fick skattemyndighetens revisionspromemoria där det föreslogs att de skulle påföras skattetillägg, dels när de fick skattemyndighetens överväganden om att påföra skattetillägg. I fråga om miljöstraffavgifter kan vi notera att tiden för när någon anses ha anklagats för brott i Europakonventionens mening, som huvudregel ska beräknas från den tidpunkt då den som avgiften riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig innan beslut om avgiften fattas.<sup>287</sup>

Det finns som vi ser det goda skäl att överväga att utforma den nu aktuella nedsättningsgrunden med skatteförfarandelagen som förebild. Behovet av en enkel tillämpning gör sig emellertid gällande på ett mer framträdande sätt i den nya lagen, jämfört med vad som gäller för skattetillägg, som beslutas av en statlig myndighet. En mer konkret utformning bör därför övervägas i första hand. Vi anser att det inte heller går att utläsa av Europadomstolens praxis att tiden för anklagelse ska anses inträda redan när en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassan har funnit anledning att anta att en avgift ska tas ut. Tvärtom förefaller domstolen förutsätta att den enskilde själv ska känna till anklagelsen.<sup>288</sup> Vi föreslår i avsnitt 8.12.3 att det i

<sup>285</sup> SOU 2011:3, s. 168.

<sup>286</sup> Se 51 kap. 1 § andra stycket 3 skatteförfarandelagen och prop. 2002/03:106, s. 243.

<sup>287</sup> Se 30 kap. 3 § andra stycket miljöbalken och SOU 2004:37, s. 298 f.

<sup>288</sup> Europadomstolens dom i målet *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige*.

den nya lagen ska anges att innan en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa beslutar om en avgift ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig. Vi anser att det är lämpligt att beräkna den nu relevanta tidsperioden från denna tidpunkt.

Slutpunkten för den tidsrymd som ska bedömas enligt artikel 6.1 är normalt den dag när det finns en slutlig dom eller ett slutligt beslut som är tillgängligt för den enskilde.<sup>289</sup> I förvaltningsmål omfattar den tid som ska bedömas även förfarandet hos förvaltningsmyndighet.<sup>290</sup>

### *En helhetsbedömning bör göras*

Europakonventionen anger inte vad som avses med *skälig tid* och det är inte heller möjligt att ur domstolens praxis härleda någon närmare tidsfrist inom vilken ett mål ska vara handlagt. En helhetsbedömning måste göras i det enskilda fallet, där omständigheter som målets komplexitet, domstolarnas och myndigheternas handläggning samt vad som stått på spel för klaganden vanligtvis kan beaktas. I ett antal mål har Europadomstolen emellertid uttalat att en grov tumregel bör vara att handläggningstiden inte bör överstiga ett år per instans.<sup>291</sup>

En omständighet som har beaktats är parternas agerande under processen. Vi anser att detta bör komma till uttryck i den grund för nedsättning som vi nu föreslår. Sammantaget anser vi att det i den nya lagen ska anges att vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp, ska det särskilt beaktas om det har gått en oskäligt lång tid från att den som avgiften ska tas ut av fick tillfälle att yttra sig, utan att denne kan lastas för dröjsmålet.

---

<sup>289</sup> Jämför Europadomstolens dom i målet *Mattoccia mot Italien*, nr 23969/94, den 25 juli 2000 och prop. 2002/03:106, s. 145.

<sup>290</sup> Palm, Elisabeth och Ericsson, Margaretha, 2005, *Att klaga till Europadomstolen*, s. 124.

<sup>291</sup> *Förtursförklaring i domstol*, SOU 2008:16, s. 32 f., med där angivna avgöranden.

### 8.9.5 Avgiften står inte i rimlig proportion till felaktigheten

**Förslag:** Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp ska det särskilt beaktas om avgiftens storlek inte står i rimlig proportion till felaktigheten.

#### Skälen för förslaget

##### *Tydlighetsskäl talar för en uttrycklig reglering*

Det kan hävdas att det inte är nödvändigt att i den nya lagen ange att det särskilt ska beaktas att avgiftens storlek i ett visst fall inte står i rimlig proportion till felaktigheten. Detta kan tänkas rymmas redan inom den övergripande skälighetsbedömning som ska göras. I SOU 2011:3 föreslogs inte heller någon sådan särskild grund. Vi kan dock konstatera att 51 kap. 1 § andra stycket 2 skatteförfarandelagen innehåller en sådan bedömningsgrund. Vi menar att det kan främja en enhetlig och förutsebar tillämpning om en liknande grund tas in i den nya lagen och vi i detta sammanhang redogör för när nedsättning av avgiften då typiskt sett kan bli aktuell. Någon särskild nackdel med en sådan ordning har vi svårt att se. Bestämmelsen kan sägas ha karaktär av en ”ventil”.<sup>292</sup>

##### *Den sammanlagda avgiften kan bli orimligt hög*

I avsnitt 8.8.4 har vi bedömt att det inte bör införas ett högsta sanktionsbelopp. Att en sanktionsavgift i ett enskilt fall kan bli hög är som vi ser det inte skäl att regelmässigt sätta ner avgiften. Ett av syftena med sanktionsavgiften är att den ska verka preventivt. Detta uppnås bland annat genom att avgiften kan uppgå till ett kännbart belopp. I fall där avgiften beräknas på en enstaka felaktig utbetalning bör avgiften sällan kunna betraktas som orimlig i förhållande till felaktigheten. Detta beror på att det då också har varit fråga om ett betydande belopp och därmed en mer allvarlig överträdelse.

Det bör inte heller vara fråga om att sätta ner avgiften endast på grund av att överträdelsen som har föranlett den är mindre allvarlig. Detta då ett av argumenten för att införa en sanktionsavgift är att

---

<sup>292</sup> Prop. 2002/03:106, s. 145.

samhället därigenom ska kunna beivra denna typ av överträdelser i högre utsträckning än i dag. Det kan däremot tänkas att nedsättning på den aktuella grunden görs när ett flertal sanktionsavgifter beslutas samtidigt, på grund av att det har skett felaktiga utbetalningar under lång tid. Varje avgift för sig kan då vara förhållandevis låg, samtidigt som de sedda tillsammans inte framstår som rimliga i förhållande till felaktigheten. Behovet av att kunna beakta sådana effekter har även framförts avseende skattetillägg. Det sammanlagda resultatet av en kumulation av skattetillägg för samtliga fall då ett fel upprepats har ansetts som orimligt i förhållande till felets art.<sup>293</sup> En enstaka oriktig uppgift, som kan ha lämnats av slarv, kan således i vissa fall leda till orimliga utfall. Nedsättning bör då kunna medges. Det är emellertid, enligt vår mening, inte aktuellt att sätta ner avgiften om den som avgiften avser har ”satt i system” att göra fel och därför gör ”samma” fel vid upprepade tillfällen. Motsvarande bedömning har gjorts när det gäller skattetillägg.<sup>294</sup> Som vi anført i avsnitt 8.2.8 bör det då finnas särskilda skäl för att, i stället för att ta ut en sanktionsavgift, anmäla överträdelsen som ett misstänkt bidragsbrott. Det kräver dock att det rör sig om betydande belopp, eller att felaktiga utbetalningar har skett under en betydande tidsperiod. Det förutsätter också att den enskilde har handlat med uppsåt eller varit grovt oaktsam.

### *Orimliga utfall när flera olika sanktioner aktualiseras samtidigt*

När det gäller förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen kan den enskilde bli föremål för vissa administrativa sanktioner, i form av utslutning och fränkännande av rätt till ersättning. Eftersom dessa sanktioner, enligt vår bedömning (se avsnitt 8.4.2), inte är att jämföras med straff kan det tänkas att de kan aktualiseras samtidigt som en sanktionsavgift, för samma oriktiga uppgift. Som vi anført i nämnda avsnitt kan det finnas anledning att överväga att sätta ner en avgift i dessa fall, för att undvika att den samlade sanktionen framstår som oproportionerligt hård. I en situation där någon blir föremål för flera administrativa sanktioner samtidigt anser vi att det ligger nära till hands att se det som att avgiftens storlek inte står i rimlig proportion till felaktigheten. En närliggande situation är att någon påförs dubbla

---

<sup>293</sup> Prop. 2002/03:106, s. 239.

<sup>294</sup> Prop. 2002/03:106, s. 145.

skattetillägg. I förarbetena till skatteförfarandelagen uttalades att det i de fallen regelmässigt är skäligt att medge befrielse, med hänsyn till att avgiften då inte står i rimlig proportion till felaktigheten.<sup>295</sup> Även i dessa fall bör nedsättning kunna ske med hänvisning till att avgiftens storlek inte står i rimlig proportion till felaktigheten. Om den andra sanktionen i praktiken inte får någon effekt bör det dock inte i normalfallet leda till en nedsättning av sanktionsavgiften.

### *Skriv- och räknefel*

En sanktionsavgift ska enligt våra förslag kunna tas ut även när en oriktig uppgift har lämnats av slarv, eller av ett rent misstag. Det bör dock finnas möjlighet att beakta felaktighetens art i förhållande till avgiftens storlek när en överträdelse beror på ett rent skriv- eller räknefel. Sådana felaktigheter har i praxis ansetts föranleda befrielse från skattetillägg, på grund av att felaktigheten inte ansågs stå i rimlig proportion till avgiftens storlek.<sup>296</sup> Vi ser inte anledning att ha någon annan uppfattning avseende den sanktionsavgift som vi föreslår. Det kan här konstateras att ett skriv- eller räknefel i vissa fall kan antas vara av sådan art att uppgiften är uppenbart orimlig på det sätt som innebär att den inte ska betraktas som oriktig (se avsnitt 8.6.2). Det är emellertid inte otänkbart att den situationen kan uppkomma att skriv- eller räknefelet inte träffas av det undantaget. Det bör därför vara möjligt att även beakta sådana felaktigheter genom nedsättning av sanktionsavgiften.

## 8.9.6 Särskilt om hänsyn till barnets bästa

**Bedömning:** Hänsyn till barnets bästa bör vara en del av bedömningen när frågan om nedsättning av sanktionsavgiften avgörs. Detta behöver dock inte komma till uttryck i den nya lagen.

**Skälen för bedömningen:** Om en viss åtgärd på ett eller annat sätt kan antas påverka ett barn ska barnkonventionen beaktas. I vissa författningar kommer detta till uttryck genom att det särskilt anges att

---

<sup>295</sup> Prop. 2010/11:165, s. 965.

<sup>296</sup> Se exempelvis RÅ 2008 ref. 61.

i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.<sup>297</sup>

Ett beslut att ta ut en sanktionsavgift enligt den nya lagen är en åtgärd som kan påverka barn både direkt och indirekt. Det kan i vissa fall vara barnet som har lämnat en oriktig uppgift i en ansökan som han eller hon själv har lämnat, exempelvis i fråga om sjukpenning som han eller hon uppbär. En sanktionsavgift kan då tas ut av barnet. Indirekt kan ett barn påverkas genom att en sanktionsavgift tas ut av en vårdnadshavare, som då kan få en sämre ekonomisk förmåga och därigenom en sämre möjlighet att fullgöra sitt ansvar som förälder och vårdnadshavare. Detta är dock inte unikt för den sanktion som vi föreslår. Barn kan drabbas negativt på olika sätt av myndighetsbeslut som riktar sig mot en vårdnadshavare, exempelvis om denne har begått ett brott som leder till ett fängelsestraff eller kraftiga böter. Även om det i lagstiftningen således accepterats att barn kan drabbas indirekt av olika ingripanden från samhällets sida, innebär det inte att hur långtgående följder som helst kan accepteras. En avvägning måste göras mellan intresset av en effektiv och verkningsfull sanktion och effekterna för barnet.

Utredningen om bidragsspärr anförde att om en förälder brister i sitt föräldraansvar, exempelvis genom att begå bidragsbrott, kan principen om barnets bästa inte utesluta reaktioner från samhällets sida. Utredningen ansåg dock att barnets bästa ska väga tungt, och ansåg att det skulle finnas utrymme för att underlåta att besluta om en bidragsspärr när hänsyn till barnets bästa kräver det.<sup>298</sup> Vi anser att detta synsätt har bäring även i det nu aktuella sammanhanget. När sanktionsavgiften inte har samband med ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt agerande bör barnets bästa väga än tyngre.

Att det finns anledning att överväga att sätta ner avgiften när den riktar sig direkt mot en omyndig person är självklart. I dessa fall kan det bli aktuellt att sätta ner avgiften med hänvisning till ålder (avsnitt 8.9.3) men det är naturligtvis så att det inte går att förutsätta att en person som är omyndig alltid saknar förmåga att göra rätt. Hänsyn bör då ändå kunna tas till om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. En sanktionsavgift kan exempelvis få särskilt negativa följder för en ung person om den leder till en skuld till det allmänna. Sådana effekter bör kunna motverkas genom att avgiften sätts

---

<sup>297</sup> Se bland annat 1 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) och 1 kap. 2 § socialtjänstlagen.

<sup>298</sup> SOU 2008:100, s. 182.

ner. Det är dock alltid omständigheterna i det enskilda fallet som ska vara avgörande.

Endast den omständigheten att en sanktionsavgift riktar sig mot en vårdnadshavare bör inte utgöra anledning att sätta ner avgiften. Det är den effekt som avgiften kan få för barnets bästa som är avgörande. Utrymmet för att sätta ner en avgift med hänsyn till barnets bästa torde i dessa fall vara mer begränsat. I en del fall utgör den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till vårdnadshavarens enda inkomstkälla. Detta bör särskilt beaktas vid frågan om avgiften bör sättas ner.

Det bör således vara möjligt att beakta barnets bästa inom ramen för bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. Det kan övervägas om detta bör anges uttryckligen i den nya lagen. Vi kan dock konstatera att barnkonventionen, som gäller som svensk lag, ska beaktas vid all offentlig verksamhet. Att peka ut hänsyn till barnets bästa som en omständighet som särskilt ska beaktas framstår därför inte som nödvändigt, utan skulle snarare kunna riskera att leda till uppfattningen att detta gäller endast vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska sättas ner. Vi anser även att den uppräkningslista som vi föreslår inte bör göras mer omfattande än nödvändigt, för att motverka risken för att den felaktigt uppfattas som uttömmande. Det finns även en viss risk för att en uttrycklig bestämmelse om barnets bästa kan uppfattas som att enbart den omständigheten att avgiften direkt eller indirekt påverkar ett barn skulle vara tillräcklig för nedsättning. Sammantaget anser vi därför att det inte bör anges i den nya lagen att hänsyn till barnets bästa särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp.



## 8.9.7 Hel eller delvis nedsättning

**Förslag:** En sanktionsavgift ska kunna sättas ner helt eller delvis.

### Skälen för förslaget

#### *Hel eller delvis nedsättning bör tillämpas*

Frågan är på vilket sätt nedsättning ska kunna bli aktuell. Vi har svårt att se någon annan ordning än att en sanktionsavgift ska kunna sättas ner helt eller delvis. Härigenom kan dels förutsättningarna i det enskilda fallet beaktas, dels hänsyn tas till att storleken på avgiften ska stå i proportion till felaktigheten eller underlåtenheten. Vi anser att det i den nya lagen inte bör anges några uttryckliga exempel på omständigheter som leder till antingen hel eller delvis nedsättning. En sådan uppräkningslista skulle kunna uppfattas som uttömmande. Det som däremot närmare bör övervägas är om det finns anledning att i den nya lagen ange vissa fasta nivåer för delvis nedsättning. I SOU 2011:3 föreslogs att det uttryckligen skulle anges att delvis befrielse skulle ges med 25, 50 eller 75 procent.<sup>299</sup>

#### *Fasta nivåer bör inte anges i den nya lagen*

Det är viktigt att möjligheten till nedsättning ger utrymme för en nyanserad bedömning. Den nu aktuella bestämmelsen har med andra ord karaktären av en ”ventil”, som ska göra det möjligt att anpassa sanktionsavgiften efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Den nya lagen kommer att ha ett brett tillämpningsområde både när det gäller vilka förmåner och stöd som omfattas och vilka aktörer som kommer att tillämpa lagen. Till detta kommer att en sanktionsavgift kan komma att tas ut av personer som befinner sig i en utsatt ekonomisk situation. Detta talar starkt för en hög nivå av flexibilitet. Att det i vissa fall kan bli fråga om mycket höga sanktionsavgifter talar också mot att ange vissa fasta nivåer. Avgiften måste vara proportionell. Det kan därför vara befogat att sätta ner sanktionsavgiften till en mindre andel än en fjärdedel, utan att för den delen sätta ner den helt. Även i andra situationer kan det, för att uppnå ett rimligt

<sup>299</sup> SOU 2011:3, s. 170.

resultat, finnas behov av att sätta ner en sanktionsavgift till annan andel än vissa fasta nivåer. En möjlighet att i undantagsfall frångå angivna nivåer skulle därför sannolikt behövas. Omständigheter av detta slag anfördes som anledning till att ta bort de fasta nivåer för befrielse från skattetillägg som tidigare fanns i taxeringslagen (1990:234). I 51 kap. skatteförfarandelagen anges inte några fasta nivåer.<sup>300</sup>

En möjlighet att sätta ner avgiften i ett enskilt fall till valfri andel kan emellertid ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. I samband med att de fasta nivåerna togs bort för skattetillägg anfördes att det inte längre fanns fog för de farhågor om bristande likformighet och förutsebarhet som hade framförts när möjligheten till delvis befrielse infördes. Detta med hänsyn till att skatteförvaltningen numera utgörs av en myndighet, Skatteverket. Tidigare hade anförts att det, för att möjliggöra en likformig och förutsebar tillämpning, krävdes att bestämmelserna var schabloniserade, med särskilt angivna nivåer. Utan uttryckliga riktlinjer skulle myndigheterna utöva en typ av straffmätning.<sup>301</sup> Vikten av att motverka skönsmässiga bedömningar och att den avgiftsskyldige utsätts för godtycklig behandling lyftes även fram när bestämmelser om nedsättning av byggsanktionsavgift infördes i plan- och bygglagen som ett skäl för att ange uttryckliga nivåer för nedsättning i lagen.<sup>302</sup> I 11 kap. 53 a § plan- och bygglagen anges att avgiften får sättas ner till hälften eller en fjärdedel i vissa fall.

Vi anser att det finns anledning att särskilt beakta att möjligheten till nedsättning kommer att tillämpas av många olika aktörer. Risken för skönsmässiga bedömningar ökar därmed, och bör motverkas. Behovet av att möjliggöra en nyanserad bedömning ska inte dras så långt att systemet blir godtyckligt. Detta talar enligt vår mening för att i den nya lagen ange vissa fasta nivåer.

I detta sammanhang kan en jämförelse göras med den möjlighet till befrielse från återbetalning av förmåner och stöd som finns i olika författningar. I 108 kap. 11 § socialförsäkringsbalken anges att om det finns särskilda skäl får den handläggande myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning. I 5 kap. 1 § studiestödslagen anges att krav på återbetalning av studiestöd får efterges helt eller delvis om det finns synnerliga skäl, och socialnämnden får i enlighet med 9 kap. 4 § socialtjänstlagen helt eller delvis efterge en ersättningskyl-

<sup>300</sup> Prop. 2010/11 :165, s. 476 f.

<sup>301</sup> Jämför prop. 2002/03 :106, s. 149 och prop. 2010/11 :165, s. 477 f.

<sup>302</sup> *Nedsättning av en byggsanktionsavgift.* prop. 2012/13:104, s. 11.

dighet. En direkt jämförelse kan inte göras med dessa bestämmelser om återbetalning. Högre krav på förutsebarhet måste rimligtvis ställas när det är fråga om en sanktionsavgift som är att jämföra med straff. Vi har emellertid inte funnit något som tyder på att den flexibilitet som nämnda bestämmelser medger har lett till någon godtycklighet i tillämpningen när det gäller återkrav.

Vi anser att behovet av att på ett tillräckligt nyanserat sätt kunna sätta ner en sanktionsavgift i det enskilda fallet är tydligt. Även om de närmare nivåerna för nedsättning skulle överlåtas till de aktörer som kommer att tillämpa den nya lagen, anser vi att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas. Även om några fasta nivåer inte anges i den nya lagen anser vi att en schablonisering bör eftersträvas i tillämpningen. I förarbetena till skatteförordelagen uttalades att en befrielse ner till hälften eller en fjärdedel i de allra flesta fall innebär en rimlig nyansering. Om nedsättning till dessa nivåer inte ger ett rimligt resultat bör en nedsättning till en annan nivå vara möjlig.<sup>303</sup> Vi ser inte skäl till att någon annan utgångspunkt bör gälla vid tillämpningen av den nya lagen. Till detta kommer att beslut om sanktionsavgift kan komma under domstolsprövning. Därigenom kan en ökad enhetlighet i tillämpningen också främjas.

Sammantaget anser vi att det i den nya lagen endast bör anges att en avgift ska sättas ner helt eller delvis. Det är enligt vår bedömning inte möjligt att närmare ange när nedsättning till en viss nivå bör tillämpas. Detta med hänsyn till dels det stora antalet förmåner och stöd som en sanktionsavgift kan komma att hänföra sig till, dels att bedömningen måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, för att möjliggöra en nyanserad bedömning. Det bör kunna ges vägledning i praxis, men även genom att riktlinjer tas fram av de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som kommer att omfattas av den nya lagen.

---

<sup>303</sup> Prop. 2010/11:165, s. 477.

### 8.9.8 Något om beslut vid hel nedsättning

**Bedömning:** Skyldigheten att fatta ett beslut om sanktionsavgift omfattar även fall där det finns grund för att sätta ner avgiften helt.

**Skälen för bedömningen:** Utgångspunkten i den nya lagen är, som vi föreslagit i avsnitt 8.6.7, att ett beslut om sanktionsavgift *ska* fattas när förutsättningar för det är uppfyllda. Det är alltså inte upp till den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan att avgöra om det ska fattas ett beslut om en sanktionsavgift. När dessa aktörer överväger att ta ut en avgift, men redan från början bedömer att avgiften ska sättas ner helt, kan frågan emellertid ställas om det är nödvändigt att fatta ett beslut. I förarbetena till skatteförfarandelagen uppmärksammades denna situation, och det konstaterades att i sådana situationer fattas inte alltid ett beslut om skattetillägg.<sup>304</sup>

Det ska dock hållas i minnet att det allmänna ombudet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har möjlighet att överklaga ett beslut även till nackdel för den enskilde, i syfte att få vägledning från domstolarna i en viss fråga (se avsnitt 8.13.7). För att en prövning ska kunna komma till stånd måste det finnas ett överklagbart beslut. Vi anser därför att även i dessa fall bör utgångspunkten vara att det fattas ett beslut om sanktionsavgift där avgiften sätts ner helt. Detta ligger också i linje med allmänna förvaltningsrättsliga principer om att ett ärende avslutas genom ett beslut. Något som talar starkt för att ett formligt beslut ska fattas i dessa fall är att den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan, även om avgiften sätts ner helt, måste anses ha tagit slutlig ställning till den enskildes ”skuld”. Detta har betydelse för frågan om förbud mot dubbla prövningar. Ett beslut som innebär att bedömningen har gjorts att det finns grund för att ta ut en sanktionsavgift men att den ska sättas ner helt hindrar, enligt vår mening, att samma överträdelse prövas i ett andra, straffrättsligt förfarande mot samma fysiska person (se avsnitt 8.10).

Mot denna bakgrund anser vi att ett formligt beslut bör fattas även i de fall då det redan under handläggningen av ärendet bedöms finnas grund för att helt sätta ner sanktionsavgiften. Ett sådant beslut

---

<sup>304</sup> Prop. 2010/11:165, s. 457.

bör, enligt vår mening, kunna överklagas av det allmänna ombudet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Om det även kan överklagas av den enskilde får avgöras utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer, det vill säga i första hand om det kan anses ha gått den enskilde emot (se 42 § förvaltningslagen).

## 8.10 Hinder mot dubbla prövningar

### 8.10.1 Inledning

Vi har i avsnitt 8.2.3 gjort bedömningen att en sanktionsavgift enligt den nya lagen är att jämställa med straff enligt Europakonventionen och att ett förfarande om att ta ut en sådan avgift är att betrakta som en anklagelse för brott. En övergripande princip – som bland annat kommer till uttryck i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till konventionen – är att ingen ska straffas två gånger för samma gärning. En person som begår en överträdelse ska alltså inte genom två olika prövningar drabbas av både en straffrättslig och en administrativ sanktion som jämställs med straff. Tanken med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår är att en överträdelse ska leda till *antingen* en sanktionsavgift eller ett straff enligt bidragsbrottslagen. Detta uppnås genom att skyldigheten att anmäla ett misstänkt bidragsbrott begränsas, på det sätt vi föreslagit i avsnitt 8.2.8. Med den föreslagna konstruktionen anser vi att risken för dubbla sanktioner i normalfallet bör vara liten. Det finns trots det en viss risk för att ett straffrättsligt förfarande inleds mot någon som redan har varit föremål för en sanktionsavgift som avser en och samma överträdelse. Detta särskilt då vi inte föreslår att de brott där straff enligt bidragsbrottslagen bör kunna ersättas med en sanktionsavgift ska avkriminaliseras. Exempelvis kan det tänkas att någon annan än den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om en sanktionsavgift anmäler ett misstänkt bidragsbrott. Motsatt situation kan också uppkomma, om en sanktionsavgift tas ut trots att samma gärning har varit föremål för ett straffrättsligt förfarande. Det ankommer visserligen på de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen samt åklagare och domstolar att i det enskilda fallet alltid beakta dubbelbestraffningsförbudet i konventionen. Detta följer av 2 kap. 19 § regeringsformen, som anger att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. För att stärka rättssäkerheten

samt främja en bättre förutsebarhet och tydlighet för den enskilde anser vi dock att det bör tas in särskilda bestämmelser i den nya lagen som förhindrar att en fysisk person utsätts för dubbla prövningar. En bestämmelse med motsvarande innehåll bör därför också tas in i bidragsbrottslagen. Vi redogör i de följande avsnitten för våra närmare överväganden i dessa avseenden.

Kort sagt bör de bestämmelser som vi föreslår tas in i den nya lagen och i bidragsbrottslagen utgöra hinder för de aktörer som omfattas av den nya lagen respektive åklagare att vidta vissa åtgärder så att det inte uppstår dubbla prövningar. Hindren bör vara såväl slutliga som tillfälliga. Med *slutligt hinder* bör då avses åtgärder inom ramen för ett andra förfarande som inte får vidtas, oavsett vad som senare inträffar i det första förfarandet. Att en åklagare exempelvis väcker åtal för bidragsbrott bör utgöra ett slutligt hinder för att besluta om en sanktionsavgift enligt den nya lagen som avser samma överträdelse (se avsnitt 8.10.6). Ett *tillfälligt hinder* bör då hindra att en åtgärd vidtas tills vidare, men det kan upphöra under vissa förutsättningar, eller övergå i ett slutligt hinder, beroende på åklagarens åtgärder i det enskilda fallet. En anmälan om misstänkt bidragsbrott eller en inledd förundersökning bör utgöra ett tillfälligt hinder, men för det fall åklagarens åtgärder avslutas på ett sätt som inte innebär ett slutligt ställningstagande i skuldfrågan, upphör det tillfälliga hindret (se avsnitt 8.10.7 och 8.10.8).

För att de regler som vi föreslår i detta avsnitt ska få genomslag i praktiken förutsätts att relevanta aktörer får information om att det finns ett tillfälligt eller slutligt hinder. Ett eventuellt behov av särskilda bestämmelser i detta avseende behandlar vi i avsnitt 8.11.

### 8.10.2 Dubbla och parallella prövningar bör förhindras

**Bedömning:** Både dubbla och parallella prövningar bör omfattas av de bestämmelser som vi föreslår i detta avsnitt.

**Skälen för bedömningen:** Av artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen anses följa både en rätt att slippa straffas mer än en gång och en rätt att slippa bli föremål för en nytt förfarande om samma överträdelse. Detta framhölls av Europadomstolen i bland annat målen *Franz Fischer mot Österrike*, *Zolotukhin mot Ryssland* och *A och B*

*mot Norge*. Huvudsyftet är att förhindra en upprepning av en brottmålsrättegång som avslutats med ett slutligt avgörande och att förhindra att samma subjekt prövas för samma brott två gånger (dubbla prövningar). Den enskilde ska kunna vara trygg i att inte behöva ut sättas för en ny process om samma sak. Av Europadomstolens praxis går inte att utläsa annat än att endast slutliga avgöranden omfattas – i målet *Lucky Dev mot Sverige* anförde domstolen att parallella förfaranden är tillåtna så länge det inte finns ett slutligt avgörande. För att dubbla förfaranden ska vara förenliga med Europakonventionen krävs dock att de är tillräckligt samordnade i sak och i tid och därigenom proportionerliga och förutsebara för den enskilde. Av betydelse är bland annat om de beslutade sanktionerna i den första processen har tagits i beaktande vid bestämmande av sanktionerna i den andra.<sup>305</sup>

Högsta domstolen har emellertid för svenskt vidkommande gått längre i ett mål om skattetillägg och skattebrott, se NJA 2013 s. 502. Domstolen ansåg att även ett redan påbörjat förfarande om samma gärning utgör hinder mot ett andra förfarande (parallella prövningar). I HFD 2013 ref. 71 gjorde Högsta förvaltningsdomstolen samma bedömning.<sup>306</sup>

En bestämmelse som går längre än vad Europakonventionen och praxis från Europadomstolen synes kräva får en mer självständig betydelse i det nu aktuella sanktionsavgiftssystemet. Vi anser dock att det finns skäl för att här gå längre än vad konventionen gör. För det första har vi svårt att se att det finns någon avgörande skillnad i hur de nu aktuella frågorna bör hanteras och vad som har uttalats om parallella prövningar i mål om skattetillägg och skattebrott. Ovan nämnda praxis måste därför, enligt vår bedömning, få genomslag även vid utformningen av det nu aktuella sanktionsavgiftssystemet. I samband med att bestämmelser om förbud mot dubbla prövningar infördes på skatteområdet gjorde regeringen bedömningen att genom att även parallella prövningar förhindras, minimeras risken att det sker två separata prövningar för samma brott.<sup>307</sup> Vi delar denna bedömning. Liknande bestämmelser som tar sikte på förbud mot parallella prövningar finns i bland annat 10 kap. 7 § djurskyddslagen.<sup>308</sup> Ett

<sup>305</sup> Europadomstolens domar i målen *A och B mot Norge*, nr 24130/11 och 29758/11, den 15 november 2016 och *Lucky Dev mot Sverige*, nr 7356/10, den 27 november 2014.

<sup>306</sup> För en mer utförlig redogörelse, se prop. 2016/17:22, s. 79 f.

<sup>307</sup> Prop. 2014/15:131, s. 60.

<sup>308</sup> *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*, prop. 2021/22:18, s. 64.

skäl som, enligt vår mening, väger tungt för att även parallella prövningar bör förhindras är att den nya lagen kommer att omfatta många olika aktörer. Risken för parallella prövningar som leder till dubbla sanktioner kan då vara större.

Mot denna bakgrund anser vi att de bestämmelser som vi föreslår i detta avsnitt bör utformas så att de förhindrar dels en andra prövning när den första har avgjorts slutligt, dels parallella prövningar.

### 8.10.3 Sanktioner som bör omfattas

**Bedömning:** De aktuella bestämmelserna om hinder mot dubbla prövningar bör endast omfatta sanktionsavgifter enligt den nya lagen och brott enligt bidragsbrottslagen.

**Skälen för bedömningen:** En inledande fråga är vilka sanktioner som bör omfattas av ett hinder mot dubbla prövningar. Detta har betydelse för i vilka fall det kan bli fråga om en andra prövning av samma överträdelse, vilket vi återkommer till nedan.

Att sanktionsavgifter som tas ut enligt den nya lagen och brott enligt bidragsbrottslagen bör omfattas av den reglering om hinder mot dubbla prövningar som vi föreslår nedan är självklart. Detta med hänsyn till att utgångspunkten för sanktionsavgiftssystemet är att en överträdelse i det enskilda fallet ska leda till en sanktion enligt någon av dessa lagar. Den nya lagens tillämpningsområde överensstämmer med vad som gäller för bidragsbrottslagen. De objektiva kriterierna för när en överträdelse ska anses ha skett är också samma (se avsnitt 8.10.4 angående om vad som utgör ”samma överträdelse”).

Utöver brott enligt bidragsbrottslagen kan det övervägas om även bedrägeribrott bör omfattas av den reglering vi nu föreslår. Det kan noteras att det tidigare fanns en oklarhet om brott där ersättningen betalades ut till annan än den som förmånen avsåg skulle bedömas som bidragsbrott eller bedrägeri.<sup>309</sup> Bland annat denna oklarhet ledde till den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020, som innebär att bidragsbrottslagen numera uttryckligen omfattar även ersättning som betalas ut till annan än den som förmånen avser. I förarbetena till bestämmelsen om så kallade ekonomiska stöd i 1 § andra stycket

---

<sup>309</sup> Se exempelvis Svea hovrätts dom den 24 juli 2015 i mål B 5912-14.



bidragsbrottslagen anfördes att utökningen innebär att vissa av de gärningar som tidigare hade bedömts som bedrägeri kommer att bedömas som bidragsbrott. Bidragsbrottslagen är en speciallagstiftning i förhållande till straffbud i brottsbalken. Om bidragsbrottslagen är tillämplig ska bestämmelsen om bedrägeri därför inte tillämpas. Detta innebär att när en gärning faller in under bidragsbrottslagens tillämpningsområde behöver någon prövning av om ett brott alternativt skulle kunna utgöra bedrägeri inte ske.<sup>310</sup> Eftersom tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och den nya lagen är detsamma saknas det därför, enligt vår mening, i praktiken en risk för dubbla prövningar, det vill säga att det skulle bli en prövning enligt både den nya lagen och för bedrägeribrott enligt brottsbalken. Vi bedömer vidare att det saknas en risk för att gärningar som har begåtts före den 1 januari 2020, det vill säga när 1 § andra stycket bidragsbrottslagen började gälla, skulle leda till en andra prövning enligt den nya lagen. Detta eftersom vi i avsnitt 11.1 föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2024 och att en sanktionsavgift endast får tas ut om överträdelsen har ägt rum efter att lagen har trätt i kraft.

Det kan i detta sammanhang nämnas att i fall där ett bidragsbrott begåtts genom användande av en falsk handling och trots detta inte är att rubricera som grovt bidragsbrott, anser vi att en anmälan om urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken kan göras utan att detta påverkar möjligheten att ta ut en sanktionsavgift.<sup>311</sup> Det är då inte fråga om ”samma överträdelse” enligt vårt förslag nedan.

Vi anser mot denna bakgrund att det saknas skäl för att inkludera bedrägeribrott i regleringen av förbud mot dubbla förfaranden. Om det i praktiken skulle komma att bedömas att en sanktionsavgift och ett bedrägeribrott i ett enskilt fall avser samma överträdelse, och därmed omfattas av förbudet mot dubbla prövningar, kan påminnas om att Europakonventionen gäller som lag i Sverige och att myndigheterna har att tillämpa dessa regler oavsett vad som framgår av nationella författningar. Sådana eventuella situationer kan alltså lösas även utan särreglering. Samma bedömning gjordes när frågan om bokföringsbrott skulle omfattas av spärregler på skatteområdet behandlades.<sup>312</sup>

---

<sup>310</sup> Prop. 2006/07:80, s. 80.

<sup>311</sup> Prop. 2006/07:80, s. 80.

<sup>312</sup> Prop. 2014/15:131, s. 64.

#### 8.10.4 Samma överträdelse

**Förslag:** För att det ska vara fråga om samma överträdelse i de nu aktuella bestämmelserna om hinder mot dubbla prövningar ska överträdelsen avse samma ”oriktiga uppgift eller underlåtenhet”.

#### Skälen för förslaget

##### *Utgångspunkter*

För att förbudet mot dubbla prövningar ska bli aktuellt förutsätts att det är fråga om samma brott. Ibland talas om samma gärning. I detta betänkande har vi valt att använda begreppet överträdelse, med hänsyn till att de förstnämnda uttrycken används inom straffrätten och att den nya lagen reglerar en administrativ sanktion. I det nu aktuella sammanhanget anser vi emellertid att de olika begreppen har samma betydelse.

Enligt Europadomstolen ska prövningen utgå från de fakta som bildar en uppsättning konkreta fakta som berör samma svarande och är ouppslösligt förbundna med varandra till tid och rum och vars existens måste bevisas för att en fällande dom ska uppnås eller ett straffrättsligt förfarande inledas.<sup>313</sup> Annorlunda uttryckt ska det vara fråga om samma subjekt och samma faktiska omständigheter. Det handlar om att ringa in vilka sanktioner – straffrättsliga till sin natur – som kan grundas på identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma.<sup>314</sup> I de nya bestämmelser som vi föreslår för att förhindra dubbla prövningar måste ett uttryck väljas som ringar in detta.

##### *Det bör vara fråga om samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet*

En övergripande tanke vid utformningen av den nya lagen är att den bör anknyta till bidragsbrottslagens tillämpningsområde och att samma objektiva kriterier ligger till grund för bedömningen av om en överträdelse har skett (se avsnitt 8.5 och 8.6). Den grundläggande och gemensamma förutsättningen för att en sanktion enligt dessa regel-

<sup>313</sup> Europadomstolens dom i målet *Zolotukhin mot Ryssland*, nr 14939/03, den 10 februari 2009, och *Lucky Dev mot Sverige*.

<sup>314</sup> Se NJA 2013 s. 502, som avsåg frågan om skattetillägg och skattebrott.

verk ska kunna komma i fråga är att någon antingen har lämnat en oriktig uppgift eller inte har anmält ändrade förhållanden. När det gäller oriktiga uppgifter är den språkliga utformningen densamma. I fråga om anmälningsskyldigheten för ändrade förhållanden används emellertid något olika formuleringar i förslaget till den nya lagen och i 2 § bidragsbrottslagen. Att de rent språkligt skiljer sig något åt har, enligt vår bedömning, inte någon betydelse utan det står klart att det rör sig om samma faktiska omständighet på det sätt som avses i ovan nämnda avgörande från Europadomstolen.

Det är alltså antingen en oriktig uppgift eller en underlåtenhet (att anmäla ändrade förhållanden) som kan sägas vara den utlösande och gemensamma faktorn för att en överträdelse ska anses ha skett, såväl i bidragsbrottslagen som i den nya lagen. För att hinder mot dubbla prövningar ska föreligga bör det således vara fråga om samma ”orktiga uppgift eller underlåtenhet”. Detta överensstämmer enligt vår mening väl med de kriterier som används av Europadomstolen och i svensk praxis för att ringa in de omständigheter eller det agerande som utgör hinder för ett andra förfarande. Vi kan notera att i bestämmelser som syftar till att förhindra dubbla prövningar på skatteområdet har en liknande avgränsning gjorts. I 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen används till exempel uttrycket ”felaktighet eller passivitet” för att markera vad som utgör samma gärning. Den språkliga utformningen valdes bland annat för att harmonisera med andra bestämmelser.<sup>315</sup> Det som avses med uttrycket är att någon har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att lämna en viss uppgift, exempelvis en kapitalvinst.<sup>316</sup>

Av Europadomstolens avgöranden framgår att en förutsättning för att det ska vara fråga om samma överträdelse är att det rör sig om fakta som är oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum. I såväl den nya lagen som i bidragsbrottslagen är en viss överträdelse knuten till en viss enskild utbetalning (se avsnitt 8.2.8). Det innebär att en oriktig uppgift eller underlåtenhet också är knuten till en enskild utbetalning som har skett, eller hade kunnat ske, felaktigt. Det finns därmed det naturligt tidsmässiga samband som förutsätts för att det ska vara fråga om samma överträdelse. Vi anser att det därför inte är nödvändigt att, i det uttryck som vi föreslår ovan, även ange

---

<sup>315</sup> Se 49 kap. 10 § skatteförfarandelagen, som bland annat anger att skattetillägg inte får tas ut om det skattebelopp som kunde ha undandragits genom *felaktigheten eller passiviteten* är obetydligt.

<sup>316</sup> Prop. 2014/15:131, s. 84.

att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten ska hänföra sig till en viss felaktig utbetalning.

Det skulle kunna övervägas att använda uttrycket ”ärende” för att ringa in vad som utgör samma överträdelse. Vi anser emellertid inte att detta skulle ha en tillräcklig precision.<sup>317</sup> Vad som utgör ett ärende kan variera beroende på hur en viss förmån eller ett visst stöd handläggs hos en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa. Ett ”ärende” har enligt vår uppfattning också en närmare anknytning till ansökan om en förmån, inte till den enskilda utbetalningen. Detta kan särskilt vara fallet när någon ansöker om en förmån som sedan, utan att något nytt ärende inleds, betalas ut löpande.

Sammanfattningsvis anser vi att det bör vara fråga om samma ”oriktiga uppgift eller underlåtenhet” för att det ska finnas hinder mot en andra prövning. Det kan här framhållas att när regleringen tillämpas i praktiken ska i varje enskilt fall en bedömning göras av om det är samma fakta eller samma omständigheter som utgör grund för de olika sanktioner som kan komma i fråga.

### 8.10.5 Rättssubjekt som omfattas

**Förslag:** Prövningarna ska avse samma fysiska person.

**Skälen för förslaget:** En förutsättning för att förbudet mot dubbla prövningar enligt Europakonventionen ska aktualiseras är att det är samma subjekt som har begått överträdelsen. En sanktionsavgift enligt den nya lagen ska kunna tas ut av både en juridisk och fysisk person. En juridisk person kan emellertid inte straffas enligt bidragsbrottslagen. Om en företrädare för en juridisk person har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden är det företrädaren som kan lagföras för brott, medan sanktionsavgiften tas ut av den juridiska personen. Även om det rör sig om samma ”oriktiga uppgift eller underlåtenhet”, och därmed också samma överträdelse, är det olika rättsliga subjekt som träffas av sanktionerna.<sup>318</sup> Högsta domstolen slog i NJA 2013 s. 502 fast att när skattetillägg har tagits ut av en juridisk person grundat på en oriktig uppgift, hindrar förbudet mot dubbla prövningar inte att uppgiftslämnaren, i egen-

<sup>317</sup> Samma bedömning gjordes av regeringen på skatteområdet, se prop. 2014/15:131, s. 83.

<sup>318</sup> Prop. 2014/15:131, s. 102.

skap av fysisk person, åtalas för brott enligt skattebrottslagen. Detta med hänsyn till att skyddet i Europakonventionen endast är tillämpligt när samma person drabbas av två sanktioner, alternativt två förfaranden. Enligt Högsta domstolen saknar det betydelse om den fysiska personen äger den juridiska personen som skattetillägget har tagits ut av.

Syftet med de bestämmelser om hinder mot att i vissa situationer ta ut en sanktionsavgift och att väcka åtal med mera som vi föreslår i detta avsnitt är att förhindra att den enskilde utsätts för dubbla prövningar. Det är dock av vikt att bestämmelserna inte utformas på ett sätt som gör att de riskerar att få ett vidare tillämpningsområde än avsett. I annat fall kan effekten bli att en överträdelse som bör vara föremål för en sanktion ”faller mellan stolarna”. Behovet av precisering när det gäller vilka subjekt som ska omfattas lyftes fram i förarbetena till liknande spärrbestämmelser på skatteområdet. Regeringen ansåg att det i lagtexten uttryckligen skulle anges att förfarandena ska avse samma *fysiska* person.<sup>319</sup> Vi anser att en sådan precisering bör komma till uttryck även i de bestämmelser som vi föreslår ska tas in i den nya lagen och i bidragsbrottslagen. Regleringen ska alltså som utgångspunkt gälla när samma fysiska person kan vara föremål för en sanktionsavgift och åtgärder enligt bidragsbrottslagen.

Vi återkommer i avsnitt 8.10.9 till vissa situationer när en fysisk person har krävts på betalning för en sanktionsavgift som har tagits ut av en juridisk person.

### 8.10.6 Slutligt hinder mot beslut om sanktionsavgift

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte beslutas om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) och dessa beslut avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av.

---

<sup>319</sup> Prop. 2014/15:131, s. 85.

## Skälen för förslaget

### *Beslut som innebär ett slutligt avgörande av skuldfrågan*

Förbudet mot dubbla prövningar enligt Europakonventionen syftar till att förhindra upprepadet av ett straffrättsligt förfarande som har avslutats genom ett slutligt avgörande. Ett avgörande hindrar således en ny lagföring endast om det innebär att den tilltalade blir fälld eller frikänd från brottet.<sup>320</sup> Att en lagakraftvunnen dom från allmän domstol, oavsett om den enskilde döms till ansvar eller om åtalet ogillas, utgör ett slutligt ställningstagande i skuldfrågan är klart. En dom som avser samma överträdelse och samma fysiska person utgör därför en slutlig spärr för att ta ut en sanktionsavgift. I vissa fall kan åklagaren, i stället för att väcka åtal, utfärda ett strafföreläggande, som därefter kan godkännas av den misstänkte. Det gäller då som en dom som har fått laga kraft. Även ett godkänt strafföreläggande utgör ett slutligt hinder mot att besluta om en sanktionsavgift.

Att det i dessa fall finns ett slutligt hinder följer direkt av Europadomstolens praxis. Vi anser därför att det inte är nödvändigt att i den nya lagen reglera dessa fall. Spärrbestämmelser av liknande slag på andra områden innehåller inte heller en reglering av sådana slutliga ställningstaganden kring den enskildes skuld.<sup>321</sup> Vad som inte är lika självklart är vilka andra åtgärder av åklagare som ska, eller bör, anses innebära att en fysisk person inte kan prövas för samma överträdelse i ett andra förfarande. Vi redogör nedan för vilka åtgärder hos åklagaren som vi anser ska utgöra hinder mot att besluta om en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

### *Det finns anledning att gå längre än vad Europakonventionen kräver*

Det finns enligt vår mening skäl för att i fråga om vilka åtgärder som kan utgöra ett slutligt hinder mot ett beslut om sanktionsavgift gå längre än vad Europakonventionen kräver. En sådan ordning tar i beaktande att det är fråga om en sanktionsavgift som kan tas ut av personer som befinner sig i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation.

<sup>320</sup> Jämför *Gradinger mot Österrike*, nr 15963/90, den 23 oktober 1995, *Smirnova mot Ryssland*, nr 46133/99 och 48183/99, den 3 oktober 2002 och *Wassdahl mot Sverige*, nr 36619/03, den 29 november 2005.

<sup>321</sup> Jämför 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen och 5 kap. 12 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

Det är enligt vår mening viktigt att systemet upplevs som proportionerligt för den enskilde och att syftet inte är att under alla förutsättningar driva processen så långt det är möjligt mot den enskilde. Att låta processen återupptas av myndigheterna exempelvis efter att åtal har väckts men lagts ner skulle enligt vår mening inte ligga i linje med tanken på att sanktionssavgiftssystemet ska främja en snabb reaktion från samhället. Att mer än vad som är nödvändigt möjliggöra att den enskilde svävar i ovisshet om ett visst ärende är avslutat framstår inte som ändamålsenligt, och kan enligt vår mening inte anses i någon egentlig mening främja målet med den nya lagen. Frågan är då vilka åtgärder från åklagare som bör utgöra ett slutligt hinder.

### *Beslut om att väcka åtal*

Om åklagaren väcker åtal har han eller hon tagit ställning till att det finns tillräckliga skäl för åtal, men en prövning av den enskildes skuld sker först genom en prövning av domstol. Enligt praxis från Europadomstolen utgör ett väckt åtal inte en slutlig spärr.<sup>322</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har däremot ansett att det utgör hinder mot att påföra skattetillägg om åtal har väckts. I ett senare avgörande har Högsta förvaltningsdomstolen bedömt att det gäller även om tingsrätten inte prövar åtalet.<sup>323</sup> Vi anser att dessa avgöranden har bäring även i förhållande till den reglering vi nu överväger. Det finns alltså en skillnad mellan svensk praxis och Europadomstolens bedömning. Vi delar emellertid den bedömning som gjordes i förarbetena till de spärrbestämmelser som finns på skatte- och finansmarknadsområdet. I förarbetena anförde regeringen att även om det efter åtals väckande inträffar något som medför att det inte sker en slutlig skuldprövning, innebär det faktum att åklagaren har inlett åtalsprocessen, och därmed själv tagit ställning i frågan, att processen har kommit så långt att en andra prövning inte bör kunna komma i fråga. Om åtal har väckts bör den enskilde kunna vara säker på att en ny prövning inte blir aktuell.<sup>324</sup>

Vi anser således att ett väckt åtal ska utgöra ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt den nya lagen.

---

<sup>322</sup> *Lucky Dev mot Sverige*.

<sup>323</sup> HFD 2013 ref. 71 och HFD 2014 ref. 65.

<sup>324</sup> Prop. 2016/17:22, s. 131 och prop. 2014/15:131, s. 87 f.

*Utfärdande av strafföreläggande*

Att ett godkänt strafföreläggande bör utgöra ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt den nya lagen står klart. Frågan är om redan utfärdandet av ett strafföreläggande bör medföra en slutlig spärrverkan. Ett strafföreläggande som inte godkänns har ingen verkan och åklagaren brukar i sådana fall i stället väcka åtal. Själva utfärdandet kan inte anses utgöra en slutlig skuldprövning, vilket kan jämföras med vad som sägs ovan om åtal. Visserligen har åklagaren bedömt att det finns skäl för att utfärda ett strafföreläggande, men den rättsliga verkan uppkommer först vid en senare tidpunkt. I likhet med när åtal väcks får ärendet emellertid anses ha kommit så långt även i dessa fall att åklagaren har tagit ställning i skuldfrågan. Det kan också nämnas att i 48 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken sägs att ett strafföreläggande träder i stället för ett åtal. Även om strafföreläggandet inte godkänns bör utfärdandet därför utgöra ett slutligt hinder. Samma bedömning gjordes i fråga om spärrar mot att ta ut ett skattetillägg.<sup>325</sup>

Vi anser således att när åklagare har utfärdat ett strafföreläggande bör det inträda en slutlig spärr mot att besluta om en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

*Åtalsunderlåtelse*

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innebär ett konstaterande av åklagare att den misstänkte har gjort sig skyldig till brottet. Beslut antecknas i belastningsregistret. När en förundersökning avslutas genom ett beslut om åtalsunderlåtelse kan den misstänkte normalt antas utgå från att hans eller hennes skuld har avgjorts slutligt. Detta talar för att se ett sådant beslut som en slutlig prövning. Med hänsyn till att beslutet under vissa förutsättningar kan återkallas<sup>326</sup> är det emellertid oklart om det kan jämföras med en slutlig skuldprövning på samma sätt som en dom som har fått laga kraft, eller ett strafföreläggande som har godkänts.<sup>327</sup> Det är därför inte självklart att åtalsunderlåtelse är en åtgärd som slutligt hindrar en andra prövning. Sådana beslut har dock på såväl skatte- som finansmarknadsområdet getts verkan

<sup>325</sup> Prop. 2016/17:22, s. 131 och prop. 2014/15:131, s. 89 f.

<sup>326</sup> Se 20 kap. 7 b § rättegångsbalken.

<sup>327</sup> Prop. 2014/15:131, s. 90.



som slutlig spär.<sup>328</sup> Vi ser inte skäl att göra någon annan bedömning när det gäller den reglering vi nu föreslår. Även om det kan förekomma att ett beslut om åtalsunderlåtelse återkallas ska denna möjlighet användas restriktivt. Ett beslut om åtalsunderlåtelse måste enligt vår bedömning anses ha en långtgående verkan för den enskilde, och signalerar för honom eller henne att skuldfrågan har prövats slutligt. Det är som vi ser det viktigt att den enskilde, så långt som möjligt, ska kunna vara säker på att en andra prövning inte blir aktuell. Att ett slutligt hinder även vid åtalsunderlåtelse kan anses gå längre än vad Europakonventionen kräver bör inte ses som något negativt i detta sammanhang. Genom en något mer långtgående reglering än vad som krävs upprätthålls rättssäkerheten för den enskilde.

Mot denna bakgrund anser vi att ett beslut om åtalsunderlåtelse bör utgöra ett slutligt hinder mot att besluta om en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis föreslår vi att en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa inte ska få besluta om en sanktionsavgift enligt den nya lagen om åtal har väckts, ett strafföreläggande har utfärdats eller ett beslut om åtalsunderlåtelse har meddelats. Detta bör komma till uttryck i en särskild bestämmelse i den nya lagen. Hindret gäller under förutsättning att beslutet om sanktionsavgift skulle avse samma överträdelse och samma fysiska person. Utöver de åtgärder som redovisats ovan finns ett antal andra åtgärder och förfaranden som senare kan leda till en bedömning av den enskildes skuld, men som inte utgör en sådan prövning som slutligt hindrar en andra prövning. Vi återkommer till dessa nedan.

---

<sup>328</sup> Jämför 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen och 5 kap. 12 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

### 8.10.7 Tillfälligt hinder mot beslut om sanktionsavgift

**Förslag:** En sanktionsavgift får inte beslutas om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen, eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om sådant brott, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som avgiften skulle tas ut av.

#### Skälen för förslaget

##### *Utgångspunkter*

Syftet med en anmälan om misstänkt brott enligt bidragsbrottslagen är att den ska leda till lagföring eller andra sådana åtgärder som vi, i enligt med ovan gjorda bedömning, anser utgör ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Åklagares beslut att inleda en förundersökning syftar också till att leda fram till en slutlig prövning av den enskildes skuld. Dessa åtgärder kan därmed leda till att ett sådant slutligt hinder som vi redogjort för ovan inträder. Det är dock fråga om åtgärder i ett sådant tidigt skede att de inte kan ses som ett hinder mot dubbla prövningar enligt Europakonventionen. För att undanröja risken för dubbla prövningar finns det trots detta anledning att överväga att låta även vissa inledande åtgärder utgöra ett, i vart fall ett tillfälligt, hinder mot att ett beslut om sanktionsavgift fattas.

##### *Anmälan om misstänkt brott enligt bidragsbrottslagen*

En anmälan om misstänkt brott som görs av en aktör som omfattas av bidragsbrottslagen och den nya lagen bör enligt vår mening utgöra ett tillfälligt hinder mot att ett beslut om sanktionsavgift fattas, som avser samma överträdelse och samma fysiska person. Detta hinder kan, beroende på åklagarens agerande, antingen upphöra (se avsnitt 8.10.8) eller övergå till att bli ett slutligt hinder (se avsnitt 8.10.6). På detta sätt motverkas risken för oavsiktliga, dubbla prövningar.

Det kan antas att den absoluta majoriteten av de anmälningar som görs enligt bidragsbrottslagen initieras av någon av de aktörer som

omfattas av den lagen, och därmed av den nya lagen. En anmälan kan också göras av någon annan – en privatperson eller av en myndighet, exempelvis Skatteverket eller den nya Utbetalningsmyndigheten som ska inrättas. I dessa fall kan risken för dubbla prövningar vara större än när anmälan har gjorts av de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen. I förarbetena till de spärrbestämmelser på skatteområdet som vi berört ovan anförde regeringen att – i de fall åklagarens åtgärder inleds på annat sätt än genom en anmälan från Skatteverket – ett tillfälligt hinder inträder först när en förundersökning har inletts. Vi kan emellertid konstatera att utformningen av 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen inte återspeglar detta, utan motivuttalandena i denna del torde ta sikte på situationen när en anmälan inte har gjorts, utan åklagarens åtgärder har sin grund i så kallade ”egenupparbetade ärenden”.<sup>329</sup> Vi anser att det saknas skäl att göra någon åtskillnad beroende på vem som har upprättat en viss anmälan om bidragsbrott.

Mot denna bakgrund anser vi att ett tillfälligt hinder mot att besluta om en sanktionsavgift bör inträda när en anmälan har gjorts. Åtgärder som vidtas av åklagaren utan samband med en anmälan, till exempel vissa inledande utredningsåtgärder, bör däremot utgöra ett sådant tillfälligt hinder först från den tidpunkt när en förundersökning har inletts. Eventuella utredningsåtgärder innan denna tidpunkt bör inte ges en motsvarande spärrverkan.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis föreslår vi att en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa inte ska få fatta beslut om en sanktionsavgift enligt den nya lagen om en anmälan om misstänkt bidragsbrott har gjorts, eller om en förundersökning har inletts. Detta bör komma till uttryck i en särskild bestämmelse i den nya lagen. Detta hinder gäller under förutsättning att dessa åtgärder avser samma överträdelse och samma fysiska person som ett beslut om sanktionsavgift. Hindret är tillfälligt och gäller i avvaktan på ett ställningstagande från åklagaren i skuldfrågan.

---

<sup>329</sup> Prop. 2014/15:131, s. 93.

### 8.10.8 Åtgärder av åklagare som innebär att ett tillfälligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift upphör

**Förslag:** En sanktionsavgift får beslutas om åklagaren har beslutat att lägga ner eller inte inleda förundersökning, att inte väcka åtal eller om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

#### Skälen för förslaget

##### *Utgångspunkter*

Det tillfälliga hinder mot att ta ut en sanktionsavgift som vi ovan föreslår ska tas in i den nya lagen går längre än vad som förutsätts enligt Europakonventionen, eftersom de åtgärder som utgör hinder inte innebär ett slutligt ställningstagande till skuldfrågan. I de fall en anmälan om brott eller en förundersökning leder till att en slutlig bedömning i det avseendet görs, blir ett slutligt hinder, enligt våra förslag i avsnitt 8.10.6, aktuellt.

Om åklagaren skiljer ärendet ifrån sig utan att ta ställning till om den enskilde har gjort sig skyldig till överträdelsen, bör det tillfälliga hindret dock kunna upphöra. Ett beslut om sanktionsavgift kan då fattas utan att detta hamnar i konflikt med förbudet mot dubbla prövningar, vare sig enligt Europadomstolens tolkning eller enligt svensk praxis. Syftet med den bestämmelse vi nu föreslår är att motverka risken för att en överträdelse inte leder till någon reaktion alls i vissa fall. Det kan exempelvis inträffa att den aktör som anmäler ett misstänkt bidragsbrott har gjort en felbedömning beträffande de subjektiva rekvisiten. Efter att anmälan har gjorts kan det också komma fram nya omständigheter. Om åklagaren av någon sådan anledning inte inleder en förundersökning, lägger ner förundersökningen eller anser att åtal inte ska väckas, bör det inte leda till att överträdelsen ska förbli sanktionsfri. Även när åklagare fattat beslut om så kallad förundersökningsbegränsning bör en prövning av om det finns grund för att besluta om sanktionsavgift kunna bli aktuell. En förundersökningsbegränsning innebär nämligen att åklagare beslutar att lägga ner eller inte inleda förundersökning avseende en viss brottsmisstanke.

*Närmare om vilka åtgärder av åklagare som bör omfattas*

De åtgärder som kan tänkas medföra att ett tillfälligt hinder upphör är att åklagaren fattar beslut om att inte inleda förundersökning, att lägga ner förundersökningen, att inte väcka åtal eller så kallad förundersökningsbegränsning. Oavsett vilket av dessa beslut som aktualiseras har de det gemensamt att det inte uttalas något om den enskildes skuld i beslutet.<sup>330</sup> När det gäller beslut om att lägga ner en förundersökning kan det särskilt nämnas att i målet *Wassdahl mot Sverige* fann Europadomstolen att ett sådant beslut inte innebar att personen hade blivit slutligt frikänd eftersom ingen domstol hade avdömt frågan och utredningen teoretiskt sett kunde tas upp igen.

Eftersom det i dessa fall inte har gjorts någon slutlig prövning av den enskildes skuld, anser vi att det saknas hinder mot att ett beslut om sanktionsavgift fattas för samma överträdelse och samma fysiska person. Ett sådant beslut är inte att se som en andra prövning enligt Europakonventionen. Frågan är dock om det finns anledning att i något avseende begränsa vilka av dessa beslut som kan leda till att ett sådant tillfälligt hinder som vi föreslår ovan upphör.

Vi anser att åklagarens beslut om att inte inleda eller lägga ner en förundersökning bör omfattas. Även ett beslut om att inte väcka åtal bör medföra att ett tillfälligt hinder upphör. När det gäller beslut om förundersökningsbegränsning är ett sådant beslut i formell mening ett beslut om att lägga ner eller inte inleda en förundersökning, men regleras särskilt i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. Det kan exempelvis vara fråga om att en och samma person är misstänkt för många brott och att straffet inte skulle påverkas av om man utreder ännu ett. Av processekonomiska skäl beslutas då ofta om att begränsa förundersökningen. Det kan också tänkas att brottet i fråga avser små belopp. Varken Europakonventionen eller svensk praxis utgör i dessa fall ett hinder mot en andra prövning. På skatteområdet har sådana beslut ansetts innebära att ett tillfälligt hinder mot att ta ut skattetillägg upphör.<sup>331</sup> I de fall ett beslut om förundersökningsbegränsning fattas av processekonomiska skäl, på grund av att det är fråga om ett flertal bidragsbrott, kan det visserligen framstå som oproportionerligt att den enskilde dels lagförs för vissa bidragsbrott, dels blir föremål för en sanktionsavgift enligt den nya lagen. Det kan emellertid även vara

---

<sup>330</sup> Prop. 2014/15:131, s. 95 f.

<sup>331</sup> Prop. 2014/15:131, s. 95.

så att brotten är av helt olika slag. I sådana fall anser vi att det skulle framstå som märkligt om en överträdelse som omfattas av ett beslut om förundersökningsbegränsning skulle lämnas utan en sanktion. Vi anser mot denna bakgrund att även ett beslut om förundersökningsbegränsning bör medföra att ett tillfälligt hinder mot att besluta om en sanktionsavgift enligt den nya lagen upphör att gälla. Det är dock inte nödvändigt att detta kommer till uttryck i den bestämmelse som vi nu föreslår, eftersom det i formell mening är att betrakta som ett beslut om att inte inleda eller lägga ner en förundersökning.

Det kan utöver de beslut som redogjorts för ovan förekomma att brottsutredningen avseende en oriktig uppgift eller underlåtenhet avslutas utan att frågan om den enskildes skuld har prövats slutligt. Till exempel kan omfattningen av en brottsutredning minska så att en viss oriktig uppgift inte längre omfattas. Även i dessa fall bör den tillfälliga spärren kunna upphöra.<sup>332</sup>

### 8.10.9 Hinder i bidragsbrottslagen mot dubbla prövningar

**Förslag:** Om en sanktionsavgift enligt den nya lagen har beslutats får åklagare inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtenhet för samma fysiska person, i fråga om den oriktiga uppgift eller underlåtenhet som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift. Detsamma bör gälla när en fysisk person har krävts på betalning av en sanktionsavgift som avser en juridisk person.

#### Skälen för förslaget

*Ett övervägande om att ta ut en sanktionsavgift utgör inte hinder*

Innan ett beslut om sanktionsavgift fattas kan den aktör som avser att ta ut en avgift behöva utföra olika utredningsåtgärder, såsom att skicka frågor till den enskilde och sammanställa ett övervägande som den enskilde får möjlighet att yttra sig över. I avsnitt 8.12.3 föreslår vi att ett beslut om sanktionsavgift inte får fattas innan den enskilde har fått möjlighet att yttra sig. Detta kan leda till att den statliga

---

<sup>332</sup> Jämför motsvarande bestämmelse på skatteområdet, prop. 2014/15:131, s. 95.

myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan agerar på annat sätt än vad som övervägts, till exempel inte fattar ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift eller beslutar om en lägre avgift. Vi anser att de åtgärder som vidtas innan ett beslut om sanktionsavgift fattas inte innefattar ett ställningstagande till eller en slutlig bedömning av den enskildes ”skuld”. Sådana handläggningsåtgärder bör därför inte utgöra hinder mot åklagare vidtar straffrättsliga åtgärder som avser samma överträdelse. Samma bedömning har gjorts när det gäller överväganden om skattetillägg.<sup>333</sup>

### *Beslut om sanktionsavgift utgör hinder*

Ett beslut om en sanktionsavgift enligt den nya lagen är att jämställa med ett straff i Europakonventionen. Genom ett sådant beslut har den aktör som tar ut sanktionsavgiften gjort en slutlig bedömning av den enskildes ”skuld”, det vill säga om en överträdelse har skett. Högsta domstolen har i NJA 2013 s. 502 funnit att ett beslut om skattetillägg utgör hinder för åklagaren mot att väcka åtal. Det saknas anledning att ha någon annan uppfattning i förhållande till den nu aktuella sanktionsavgiften. Vi anser därför att beslut om sanktionsavgift bör utgöra hinder för en andra, straffrättslig, prövning för samma överträdelse. Inte bara ett beslut att ta ut en sanktionsavgift med ett visst belopp bör omfattas. Även ett 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 utgör ett ställningstagande som bör utgöra hinder mot att åklagaren vidtar åtgärder avseende samma överträdelse. En slutlig bedömning av skuldfrågan får enligt vår mening anses ha gjorts även i dessa fall.

De åtgärder som åklagare är förhindrad att vidta om det har fattats ett beslut om sanktionsavgift bör pekas ut, och ska korrespondera med de åtgärder på åklagarens sida som redovisats i avsnitt 8.10.6 och som utgör ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift. Det är således fråga om hinder mot att åklagare väcker åtal, utfärdar ett strafföreläggande eller beslutar om åtalsunderlåtelse.

---

<sup>333</sup> Prop. 2014/15:131, s. 91. Se även prop. 2016/17:22, s. 133 angående inledande åtgärder som vidtas av Finansinspektionen i förhållande till åtgärder av åklagare.

*Särskilt om sanktionsavgift som har tagits ut av en juridisk person*

Det kan enligt vår bedömning med fog förutsättas att i den absoluta merparten av fallen kommer en sanktionsavgift enligt den nya lagen att riktas mot en fysisk person. Som vi redogjort för i avsnitt 8.10.5 uppstår inte någon konflikt med förbudet mot dubbla prövningar i de fall en sanktionsavgift har tagits ut av en juridisk person och en företrädare för denne därefter blir föremål för en straffrättslig prövning.

När en sanktionsavgift enligt den nya lagen tas ut av en juridisk person är det också den juridiska personen som är ansvarig för att betala avgiften. Det kan emellertid förekomma att en fysisk person blir personligen ansvarig för en juridisk persons förpliktelser. För skattetillägg finns särskilda bestämmelser om så kallat företrädaransvar i 59 kap. skatteförfarandelagen. Även enligt annan lagstiftning kan en fysisk person i vissa fall bli ansvarig, exempelvis enligt 25 kap. aktiebolagslagen (2005:551). Av 2 kap. 20 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag framgår vidare att i ett handelsbolag svarar bolagsmännen solidariskt för bolagets förpliktelser. När det gäller aktiebolagslagen kan kravet på betalning ha manifesterats genom att den aktör som har tagit ut en sanktionsavgift sänder ett kravbrev till den som berörs, eller så kan talan väckas vid tingsrätt. Det avgörande är att aktören har gjort ett riktat anspråk där den fysiska personen har ställts ansvarig för betalningen. Förfrågningar eller överväganden är inte att jämställa med krav eftersom ett slutligt ställningstagande angående om kravet ska rikta sig mot den fysiska personen inte har gjorts.<sup>334</sup>

Den nu beskrivna situationen behandlades av Högsta domstolen i NJA 2013 s. 502. Domstolen uttalade bland annat att när staten genom ett rättsligt förfarande har krävt en fysisk person på betalning av ett skattetillägg, får förbudet mot dubbla prövningar anses hindra ett åtal enligt skattebrottslagen mot henne eller honom för samma oriktiga uppgift, även om en juridisk person är primärt ansvarig. Detta gäller också om förfarandet har varit civilrättsligt till sin natur (såsom vid en talan om ansvar på grund av de aktiebolagsrättsliga kapitalbristreglerna).<sup>335</sup>

Vi anser att det saknas anledning att ha en annan utgångspunkt i förhållande till det sanktionsavgiftssystem vi föreslår, utan menar att

---

<sup>334</sup> Jfr motsvarande resonemang avseende skattetillägg, prop. 2014/15 :131, s. 103 f.

<sup>335</sup> NJA 2013 s. 502, p. 66.



uttalandena har bäring även i detta sammanhang. Detta innebär alltså att om en sanktionsavgift tas ut av en juridisk person, men en fysisk person har krävts på betalning av avgiften, bör åklagare inte få väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma fysiska person. Behovet av att särskilt reglera denna situation i bidragsbrottslagen bör enligt vår mening vara mer begränsat än på skatteområdet, främst med hänsyn till att antalet fall kan antas vara mycket litet eftersom särskilda regler om företrädaransvar saknas. För att minimera risken för dubbla prövningar anser vi dock att dessa fall bör framgå uttryckligen i den nu aktuella regleringen.

Den omvända situationen kan också inträffa, det vill säga att en fysisk person är föremål för ett straffrättsligt förfarande och sedan krävs på betalning för en sanktionsavgift som tagits ut av en juridisk person.<sup>336</sup> I dessa fall anser vi däremot att en särreglering inte är nödvändig. En sanktionsavgift har i dessa fall redan tagits ut, och en särreglering skulle ha till syfte att förhindra en talan om ansvar enligt aktiebolagslagen eller att en bolagsman i ett handelsbolag krävs på betalning med stöd av 2 kap. 20 § lagen om handelsbolag och enkla bolag. För skattetillägg ansågs en särskild reglering inte nödvändig för dessa fall, utan regeringen påminde om att Europakonventionen gäller som svensk lag, vilket innebär att reglerna, så som de har tolkats av Europadomstolen men också av våra nationella domstolar, gäller även utan särreglering.<sup>337</sup> Vi gör samma bedömning i fråga om den sanktionsavgift vi föreslår.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis anser vi att ett beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen ska utgöra hinder för åklagare att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma överträdelse. Det är således fråga om ett slutligt hinder för åklagaren att vidta sådana åtgärder. Hindret förutsätter att det är fråga om samma fysiska person, men bör omfatta även de fall då en fysisk person har krävts på betalning för en sanktionsavgift som tagits ut av en juridisk person. Detta bör komma till uttryck i en ny bestämmelse i bidragsbrottslagen.

---

<sup>336</sup> Jfr prop. 2014/15 :131, s. 105 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 2020-14.

<sup>337</sup> Prop. 2014/15:131, s. 106.

## 8.11 Underrättelseskyldighet för vissa beslut

### 8.11.1 Inledning

Den reglering som vi föreslagit i avsnitt 8.10 syftar till att utgöra ett skydd för den enskilde mot att utsättas för dubbla prövningar inom ramen för det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår. Visserligen ankommer det alltid på myndigheter och domstolar att i ett enskilt fall beakta förbudet mot dubbla prövningar i Europakonventionen. Det är dock meningen att potentiella konflikter i detta avseende ska fångas upp *innan* en andra prövning har inletts, vilket det rättsliga regelverk som vi föreslår i detta avsnitt syftar till. Den reglering som vi föreslår går även i vissa avseenden längre än Europakonventionen kräver. Om de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen, och åklagare, inte aktivt verkar för att beslut som har betydelse för en andra prövning kommuniceras i den utsträckning som är påkallat i ett visst fall, riskerar regelverket att förlora sin verkan i praktiken. Det är också, som vi ser det, av vikt att en sanktionsavgift inte uteblir i ett enskilt fall, på grund av att den aktör som skulle kunna ta ut en sanktionsavgift inte får information om att ett tillfälligt hinder har upphört.

En utgångspunkt i detta sammanhang bör, enligt vår mening, vara att ökade administrativa bördor bör undvikas. Endast om det finns ett ur rättssäkerhetskänsligt behov bör det övervägas att i den nya lagen ta in särskilda bestämmelser om en skyldighet att vidta vissa underrättelseåtgärder.

I avsnittet används uttrycket ”samma överträdelse”. Vad vi avser med detta framgår av avsnitt 8.10.4.

### 8.11.2 Bestämmelser bör införas i den nya lagen

**Bedömning:** En underrättelseskyldighet avseende olika beslut av åklagare bör regleras samlat i den nya lagen.

**Skälen för bedömningen:** De bestämmelser om hinder mot att besluta om en sanktionsavgift enligt den nya lagen motsvarar i flera avseenden de spärregler som finns i skatteförfarandelagen. På det området finns, i 19 kap. skatteförfarandeförordningen (2011:1261) sär-

skilda regler om en skyldighet för åklagare att underrätta Skatteverket om vissa åtgärder som kan påverka möjligheten att ta ut skatte-tillägg. En betydande skillnad mellan Skatteverket och de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen är att de sistnämnda är att betrakta som målsägande när det gäller brott enligt bidragsbrottslagen. Ett skattebrott kan däremot endast begås mot det allmänna. En följd av detta är att de bestämmelser som ger en målsägande rätt att få information om vissa åtgärder som har samband med en brottmålsprocess inte är tillämpliga vid skattebrott. Enligt 13 b § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska målsäganden så snart som möjligt tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om bland annat beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ner. Vidare anges i 13 d § att målsäganden ska underrättas om att åtal har väckts och enligt 14 § ska målsägande som har angett brottet, anmält enskilt anspråk i anledning av brottet eller begärt att bli underrättad, underrättas om sådana beslut som anges i 13 b §.

Vi kan konstatera att nämnda bestämmelser i förundersökningskungörelsen i stora delar skulle kunna fylla det behov för en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa att bli underrättad om åklagares beslut om olika åtgärder som kan finnas för att dubbla prövningar ska förhindras. Bestämmelserna täcker emellertid inte samtliga situationer som kan tänkas uppkomma. I de fall där en anmälan om bidragsbrott har gjorts av någon annan än den aktör som skulle kunna besluta om sanktionsavgift, omfattas denne inte per automatik av 14 § förundersökningskungörelsen, med mindre att aktören antingen har begärt att bli underrättad eller har anmält ett enskilt anspråk. Även i de fall en förundersökning har inletts på åklagarens eget initiativ saknas en rätt för målsäganden att bli underrättad om detta. Att möjligheterna till underrättelse till viss del är begränsade talar enligt vår bedömning för att i särskild ordning reglera en underrättelseskyldighet på det nu aktuella området. Det kan enligt vår mening inte heller uteslutas att nämnda bestämmelser i förundersökningskungörelsen ändras. Det framstår visserligen som mindre sannolikt att det skulle medföra mer begränsade skyldigheter i förhållande till målsäganden. Oaktat detta anser vi att behovet av information om beslut som påverkar frågan om dubbla prövningar inom ramen för det sanktionsavgiftssystem vi föreslår inte bör göras avhängigt av regler i annan författning. Som vi har konstaterat i vår kartläggning

finns det redan i dag vissa brister när det gäller den återkoppling från rättsväsendet som sker efter att en anmälan om misstänkt bidragsbrott har gjorts av en aktör som omfattas av bidragsbrottslagen. Vi anser att en tydlig och enhetlig reglering av underrättelseskyldigheten i den nya lagen bör kunna motverka detta.

Vi har i avsnitt 8.3.1 bedömt att sanktionsavgiften bör regleras samlad, i den nya lagen. Detta bör gälla även för bestämmelser som styr skyldigheten för åklagare att underrätta de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen om vissa typer av beslut. Vi redogör i följande avsnitt för hur sådana bestämmelser bör utformas.

### 8.11.3 Beslut av åklagare som utgör ett tillfälligt hinder

**Förslag:** Har en förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen inletts på annat sätt än genom en anmälan från den aktör som för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet kan besluta om en sanktionsavgift, ska åklagaren underrätta den aktören om detta.

#### Skälen för förslaget

*Beslut om att inleda en förundersökning i vissa fall ska omfattas*

Vi har i avsnitt 8.10.7 föreslagit att det ska finnas ett tillfälligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift i vissa fall, nämligen då en anmälan om misstänkt bidragsbrott har gjorts eller när en förundersökning har inletts på annat sätt. Om anmälan har gjorts av den aktör som skulle kunna besluta om en sanktionsavgift har aktören förstås kännedom om anmälan, och därmed det tillfälliga hindret. Eftersom det tillfälliga hindret uppkommer redan genom anmälan saknas ett behov av att åklagare därefter underrättar den anmälade aktören om att förundersökning har inletts. En sådan underrättelse skulle inte ha någon effekt i praktiken.

Om en anmälan har gjorts av någon annan än den aktör som har att besluta om sanktionsavgift eller om en förundersökning har initierats på något annat sätt kan den aktör som kan besluta om en sanktionsavgift däremot inte förväntas ha kännedom om detta. Exempelvis kan den nya Utbetalningsmyndigheten som ska inrättas an-

mäla ett misstänkt bidragsbrott när så är lämpligt.<sup>338</sup> En anmälan om misstänkt bidragsbrott kan också tänkas göras av en privatperson. Förundersökning kan också inledas på åklagares eget initiativ. I dessa fall bör det finnas en skyldighet för åklagare att underrätta relevant aktör om att det har inletts en förundersökning.

Frågan är om en underrättelseskyldighet bör begränsas till den tidpunkt då en förundersökning har inletts. En sådan begränsning ansågs lämplig i samband med att liknande regler om underrättelse infördes i fråga om skattebrott och skattetillägg, med hänsyn till att det samtidigt föreslogs att en tillfällig spärr för skattetillägg skulle uppstå först vid den tidpunkten.<sup>339</sup> Vi har däremot i avsnitt 8.10.7 föreslagit att ett tillfälligt hinder ska uppstå redan när en anmälan görs, även i de fall anmälan har gjorts av annan än den aktör som skulle kunna besluta om sanktionsavgift. Oaktat detta anser vi att underrättelseskyldigheten i den nya lagen inte bör omfatta denna omständighet. För det första kan det i praktiken antas att det kommer att röra sig om mycket få fall där brottsutredande åtgärder inleds på detta sätt, och då företrädesvis genom en anmälan som har gjorts av den nya Utbetalningsmyndigheten. Enligt förarbetena ska den myndigheten samordna en sådan anmälan med de myndigheter som enligt bidragsbrottslagen är skyldiga att göra en brottsanmälan, så att inte onödigt dubbelarbete uppstår.<sup>340</sup> En underrättelseskyldighet för åklagaren i de fallen framstår därför inte som motiverad. Det kan vidare antas att den aktör som eventuellt pekas ut som målsägande får kännedom om en anmälan i samband med den kontakt som ska tas enligt 13 b § förundersökningskungörelsen. Denna skyldighet faller inte bort på grund av de bestämmelser som vi föreslår. Det kan inte uteslutas att en anmälan om ett misstänkt brott som görs av annan än den nya Utbetalningsmyndigheten eller de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen framstår som ogrundad eller att det helt saknas förutsättningar för att utreda den vidare. I sådana fall framstår en särskild underrättelseskyldighet för åklagaren som varken lämplig eller ändamålsenlig.

Sammantaget anser vi att det inte är nödvändigt att i den nya lagen föreskriva en underrättelseskyldighet när en anmälan om brott enligt bidragsbrottslagen har gjorts av någon annan än den aktör som för

---

<sup>338</sup> SOU 2020:35, s. 265 och 273.

<sup>339</sup> Prop. 2014/15:131, s. 196.

<sup>340</sup> SOU 2020:35, s. 265 och 273.

samma överträdelse skulle kunna besluta om sanktionsavgift. Det är enligt vår mening tillräckligt att en sådan skyldighet inträder vid den tidpunkt då en förundersökning inleds i dessa fall. Skyldigheten för åklagare att underrätta relevant aktör om detta bör anges i en särskild bestämmelse i den nya lagen.

Det kan förekomma att en utredning eller förundersökning ökar i omfattning, så att en ny oriktig uppgift eller underlåtenhet kommer att utredas. Det är den som leder förundersökningen som har bäst kunskap om hur en utredning om brott avseende en viss person utvecklas och förändras. En ny oriktig uppgift eller underlåtenhet avser, enligt våra förslag i avsnitt 8.10.4, en annan överträdelse, det vill säga ett annat brott. Om en pågående förundersökning utökas så att den omfattar även den nya överträdelsen, är vår uppfattning att detta ska omfattas av den underrättelseskyldighet som vi föreslagit ovan. Den aktör som kan besluta om sanktionsavgift för den tillkommande överträdelsen ska alltså underrättas om detta. Det kan dock vara svårt för åklagare att veta när underrättelsen ska göras i de fallen, då det sannolikt inte fattas ett särskilt beslut om att inleda en förundersökning avseende det brott som tillkommit. I likhet med vad som anfördes i fråga om bestämmelserna om underrättelse i skatteförfarandeförordningen, anser vi att åklagaren bäst kan avgöra när utredningen har en sådan stabilitet att det finns skäl för att meddela den relevanta aktören om de delar som har tillkommit.<sup>341</sup>

#### *En möjlighet att i vissa fall skjuta upp underrättelsen bör inte införas*

I samband med att bestämmelser om en underrättelseskyldighet för åklagare infördes på skatteområdet anförde Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att det fanns ett behov av en möjlighet att kunna skjuta upp underrättelsen i särskilt känsliga fall, eftersom en underrättelse kunde innebära en risk för att det alltför tidigt och på fel sätt avslöjas för misstänkta personer att det pågår en förundersökning.<sup>342</sup> En ventil av det slag som efterfrågades infördes dock inte i 19 kap. 6 § skatteförfarandeförordningen. Frågan om en ventil har lyfts även under vårt arbete. Vår bedömning är dock att det inte bör införas ett undantag i den nu aktuella bestämmelsen.

---

<sup>341</sup> Prop. 2014/15:131, s. 198.

<sup>342</sup> Prop. 2014/15:131, s. 195 och 197.

Den nu aktuella underrättelseskyldigheten kan, som vi bedömt ovan, antas komma att tillämpas i mycket få fall. Detta talar i sig mot ett behov av en särskild ventil. Vidare innebär en underrättelse inte att den enskilde i sin tur ska informeras av den aktör som tar emot underrättelsen om detta. Någon anledning för mottagaren att på eget initiativ lämna ut sådana uppgifter till den enskilde eller till någon annan, har vi svårt att se. Att uppgifterna blir kända för den enskilde på grund av oaktsamhet eller obetänksamhet från den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan framstår inte heller som en omständighet som kan ligga till grund för behovet av ett undantag. Den situationen att det finns konkreta misstankar om att anställda hos den aktör som ska ta emot underrättelsen direkt eller indirekt är involverade i brottsligheten eller har nära kopplingar till den som misstänks, kan också antas vara absoluta undantagsfall.

Det finns således, enligt vår uppfattning, flera omständigheter som talar mot ett behov av att införa ett undantag. Till detta kommer att ett undantag kan öka risken för att den enskilde blir föremål för dubbla prövningar, om den berörda aktören inte får information om att en förundersökning har inletts. Även om det givetvis är av stor vikt att möjligheten för åklagare att effektivt bekämpa bidragsbrottslighet inte påverkas negativt, anser vi att övervägande skäl talar mot att införa ett undantag från den underrättelseskyldighet som vi föreslår.

#### 8.11.4 Beslut av åklagare som utgör ett slutligt hinder

**Förslag:** Åklagare ska underrätta den aktör som kan besluta om sanktionsavgift för samma oriktiga uppgift eller underlåtelse om beslut som utgör ett slutligt hinder.

**Skälen för förslaget:** Ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift bör, som vi föreslagit i avsnitt 8.10.6, uppkomma när åklagare beslutar om att väcka åtal, utfärdar ett strafföreläggande eller beslutar om åtalsunderlåtelse. För att den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som kan besluta om sanktionsavgift ska få kännedom om att ett sådant slutligt hinder har inträtt, bör det lämpligen föreskrivas en skyldighet för åklagaren att underrätta den aktören om sådana beslut. Liknande bedömning har gjorts

i fråga om skattetillägg och skattebrott.<sup>343</sup> Det kan visserligen invändas att en sådan underrättelse inte krävs för att undanröja risken för en andra, otillåten prövning. Detta eftersom sådana beslut inte torde kunna fattas utan att en tillfällig spärr har inträtt. Det kan dock inte uteslutas att detta, i något enskilt fall, kan ha missats. Ett beslut som utgör ett slutligt hinder är, enligt vår mening, av sådan beskaffenhet att det alltid bör kommuniceras med berörd aktör som kommer att omfattas av den nya lagen. En sådan underrättelse har även praktiska effekter för en sådan aktör, genom att det står klart att ett eventuellt tillfälligt hinder inte längre är aktuellt så att denne kan vidta lämpliga åtgärder i sitt eget ärende. En underrättelseskyldighet främjar även en ökad återkoppling vilket efterfrågats i tidigare utredningar.<sup>344</sup>

Mot denna bakgrund anser vi att det bör anges i den nya lagen att åklagare, i fråga om en viss oriktig uppgift eller underlåtenhet, ska underrätta den aktör som kan besluta om sanktionsavgift för samma överträdelse om åtgärder som utgör ett slutligt hinder mot ett sådant beslut. Skyldigheten bör gälla oavsett om åtgärderna har sin grund i en anmälan från en sådan aktör eller har initierats på annat sätt.

#### 8.11.5 Beslut av åklagare som innebär att ett tillfälligt hinder upphör

**Förslag:** Åklagare ska underrätta den aktör som kan besluta om sanktionsavgift för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet om beslut som innebär att ett tillfälligt hinder upphör.

**Skälen för förslaget:** Frågan är om det i den nya lagen bör anges en skyldighet för åklagare att underrätta den aktör som, för samma överträdelse, kan besluta om sanktionsavgift, om att ett tillfälligt hinder har upphört, på grund av att brottsutredningen avseende en oriktig uppgift eller underlåtenhet har avslutats utan att frågan om den enskildes skuld har prövats slutligt. Behovet av en underrättelse är i dessa fall inte kopplat till en risk för otillåtna dubbla prövningar, utan syftar till att förhindra att en viss överträdelse inte leder till någon sanktion alls. Det skulle därför kunna hävdas att det i dessa fall inte finns ett lika uttalat behov av en särskild underrättelseskyldighet.

<sup>343</sup> Se 19 kap. 6 § 3 skatteförfarandeförordningen och prop. 2014/15:131, s. 198.

<sup>344</sup> SOU 2018:14, s. 173 f.



I de fall anmälan om misstänkt brott enligt bidragsbrottslagen inte gjorts av den aktör som skulle kunna besluta om en sanktionsavgift har denne inte gjort någon egen utredning av om det finns förutsättningar för att besluta om en sådan avgift. Att åklagaren i de fallen dessutom har bedömt att brottsutredningen ska avslutas, talar för att det saknas sådana förutsättningar. Visserligen kan beslutet givetvis bero på att det saknas subjektiv täckning, men det skulle även kunna vara fråga om att de objektiva kriterierna inte är uppfyllda. Frågan är om en underrättelse i de fallen kan förväntas få någon effekt för möjligheten att besluta om en sanktionsavgift.

Även med hänsyn till det ovan anförda anser vi att övervägande skäl talar för att åklagare ska underrätta berörd aktör om de beslut som innebär att ett tillfälligt hinder upphör. Vi anser att det är viktigt för sanktionssystemets legitimitet att överträdelser inte lämnas utan en reaktion. Den underrättelseskyldighet vi nu föreslår kan effektivt motverka detta. Det är vidare av vikt att återkoppling sker, oavsett om det i det enskilda fallet leder till ett beslut om sanktionsavgift. I likhet med vad vi anført i avsnitt 8.11.4 bör den berörda aktören få kännedom om att ett tillfälligt hinder har upphört, så att denne kan vidta eventuella åtgärder i ett pågående ärende.

Ett alternativ som skulle kunna övervägas är att det ska ankomma på den aktör som vill besluta om sanktionsavgift att kontrollera om ett tillfälligt hinder har upphört att gälla. En sådan ordning framstår dock som klart olämplig, inte minst då det skulle riskera att generera betydande merarbete både för den berörda aktören och för åklagare.

Mot denna bakgrund anser vi att det i den nya lagen bör anges att åklagare, i fråga om en viss oriktig uppgift eller underlåtenhet, ska underrätta den aktör som kan besluta om sanktionsavgift för samma överträdelse om ett beslut som innebär att ett tillfälligt hinder har upphört. Skyldigheten bör gälla oavsett om beslutet har sin grund i en anmälan från en sådan aktör eller har initierats på annat sätt.

### 8.11.6 Beslut om sanktionsavgift

**Bedömning:** Det bör inte föreskrivas en skyldighet för de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen att underrätta åklagare om att det har fattats ett beslut om sanktionsavgift.

**Skälen för bedömningen:** I avsnitt 8.10.9 har vi föreslagit att ett beslut om sanktionsavgift ska hindra att åklagare bland annat väcker åtal för samma överträdelse. Frågan är om det är nödvändigt att föreskriva en underrättelseskyldighet i dessa fall. Det bör endast uppkomma en risk för dubbla prövningar om en viss överträdelse blir föremål för åtgärder av åklagare på annat sätt än på grund av en anmälan om misstänkt bidragsbrott från den aktör som har tagit ut en sanktionsavgift. Dessa fall kan antas vara mycket få. I fall där anmälan har gjorts av den aktör som skulle kunna besluta om sanktionsavgift för samma överträdelse måste åklagaren kunna utgå från att en sanktionsavgift inte har tagits ut. Detta eftersom grundtanken med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår är att en överträdelse ska leda till *antingen* en sanktionsavgift enligt den nya lagen eller till en anmälan om misstänkt bidragsbrott. Vi anser att det därför inte är ändamålsenligt eller effektivt att föreskriva att alla beslut om sanktionsavgift ska anmälas till åklagare.

När anmälan har gjorts, eller förundersökningen har inletts, på annat sätt än genom en anmälan av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som kan besluta om en sanktionsavgift för samma överträdelse, ska sistnämnda aktör underrättas om detta, se avsnitt 8.11.3. Det kan dock tänkas att det finns situationer där ett beslut om sanktionsavgift ändå har fattats. Vi anser att det därför kan vara lämpligt att åklagare i dessa fall – innan han eller hon beslutar om att väcka åtal, utfärda ett strafföreläggande eller beslutar om åtalsunderlåtelse – kontrollerar att ett beslut om sanktionsavgift inte har fattats. Liksom på skatteområdet anser vi att det inte krävs att detta regleras särskilt.<sup>345</sup>

---

<sup>345</sup> Prop. 2014/15:131, s. 197.

### 8.11.7 Sekretessfrågor

**Bedömning:** Sekretess hindrar inte att uppgifter lämnas till de aktörer som omfattas av den nya lagen, inom ramen för den föreslagna underrättelseskyldigheten. Sekretess hindrar inte heller att åklagare kontrollerar om ett beslut om sanktionsavgift har fattats för en viss överträdelse.

#### Skälen för bedömningen

##### *Uppgifter om att beslut om sanktionsavgift har fattats*

När en överträdelse blir föremål för åtgärder av åklagare på annat sätt än på grund av en anmälan om misstänkt bidragsbrott från den aktör som kan besluta om sanktionsavgift bör åklagaren kontrollera om ett sådant beslut har fattats, innan han eller hon beslutar om att väcka åtal, utfärda ett strafföreläggande, meddela åtalsunderlåtelse eller om förundersökningsbegränsning. I avsnitt 8.15.5 föreslår vi att sekretess inte ska gälla för beslut om sanktionsavgift. Något hinder på grund av sekretess finns därför inte mot att åklagare kan göra den nyss nämnda kontrollen.

##### *Uppgifter från åklagare om vissa beslut*

Vi har ovan föreslagit att det i den nya lagen föreskrivs en skyldighet för åklagare att underrätta de aktörer som kommer att omfattas av lagen om vissa beslut. De uppgifter som då kan behöva lämnas ut för att de regler om hinder mot dubbla prövningar som vi föreslagit i avsnitt 8.10 ska få genomslag är i vissa fall sekretessreglerade uppgifter, och sekretessen behöver då brytas för att utlämnande ska kunna ske. Det är för det första sådana uppgifter som har med förundersökningssekretess och åklagarens brottsutredande verksamhet att göra, vilket regleras i 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter som hänförs till förundersökning i brottmål och annan verksamhet som syftar till att utreda eller beivra brott och som bedrivs av bland annat en åklagarmyndighet. Skydd för enskilds personliga och ekonomiska

förhållanden i samband med sådan verksamhet regleras i 35 kap. 1 § OSL.

En uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). För att åklagare ska kunna lämna en sekretessreglerad uppgift till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som kan besluta om sanktionsavgift krävs därför en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som medger att en sådan uppgift lämnas ut eller att sekretessbrytande bestämmelser finns i annan lag eller förordning.

För ett flertal av de uppgifter som vi ovan föreslagit att åklagare ska vara skyldig att underrätta berörd aktör om gäller inte sekretess. Av 35 kap. 6 § OSL framgår att sekretess enligt 1 § inte gäller beslut om att åtal ska väckas, beslut om att förundersökning inte ska inledas, beslut om att förundersökning ska läggas ner eller uppgifter i ärende om strafföreläggande. Det är endast själva beslutet som är offentligt. Beslut om att inleda förundersökning, om att inte väcka åtal, om åtalsunderlåtelse och om förundersökningsbegränsning undantas däremot inte enligt nämnda bestämmelse. En sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att sådana uppgifter lämnas ut behöver därför finnas.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller vissa mer generella, sekretessbrytande bestämmelser. Av 10 kap. 28 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det i lag eller förordning finns en uppgiftsskyldighet. En sådan uppgiftsskyldighet ska uppfylla vissa krav på konkretion, exempelvis genom att den avser en skyldighet för en viss myndighet att lämna information till andra myndigheter.<sup>346</sup> Ett exempel på en sådan underrettelseskyldighet är bestämmelsen i 3 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vi anser att den underrättelseskyldighet för åklagare som vi föreslår i detta avsnitt utgör en sådan särskild uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Vi kan notera att av bestämmelsen framgår att den avser uppgifter som lämnas till en annan *myndighet*. Att de statliga och kommunala myndigheter som kommer att omfattas av den nya lagen omfattas är självklart. Arbetslöshetskassor är, som vi redogjort för i

---

<sup>346</sup> Rättslig reglering rörande informationsutbyten – offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter, Fi 2018:05, s. 21.

avsnitt 8.5.4, däremot inte myndigheter. De ska dock jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen, vilket följer av bilaga till den lagen. De omfattas redan av uppgiftsskyldighet i annan författning, där informationsutbytet sker med stöd av 10 kap. 28 § OSL.<sup>347</sup> Vi anser därför att bestämmelsen även kan tillämpas när åklagare ska fullgöra den nu föreslagna underrättelseskyligheten i förhållande till en arbetslöshetskassa.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att det inte kommer att finnas några sekretesshinder mot att åklagare lämnar ut uppgifter till en aktör som omfattas av den nya lagen, om sådana beslut som vi i avsnitt 8.10 föreslagit kan påverka möjligheten att besluta om sanktionsavgift. Det är endast uppgifter om beslutet i sig som omfattas av en underrättelseskylighet. Nedan överväger vi om särskilda bestämmelser krävs för att kunna lämna ut andra uppgifter som kan ha inhämtats vid en förundersökning eller annan verksamhet som syftar till att bekämpa brott som åklagare bedriver.

### *Andra uppgifter från åklagare*

Den underrättelseskylighet för åklagare som vi föreslår tar sikte på uppgifter om olika faktiska beslut, i första hand i syfte att hindra att den enskilde utsätts för otillåtna, dubbla prövningar. Uppgifter om att ett tillfälligt hinder har upphört har däremot till syfte att den aktör som beslutar om den förmån eller det stöd som överträdelsen avser ska kunna bedöma om en sanktionsavgift ska tas ut. I samband med åklagarens utredning kan uppgifter som kan vara av betydelse för denna bedömning ha kommit fram, särskilt om utredningen har initierats på annat sätt än genom en anmälan från en sådan aktör. Vi anser att sådana uppgifter inte omfattas av den underrättelseskylighet som vi föreslår i detta avsnitt. De kan därmed inte lämnas ut med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Ett informationsutbyte som avser den typen av uppgifter skulle däremot sannolikt kunna ske med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen förutsätter emellertid att det är uppenbart att intresset av att en viss uppgift lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den är tänkt som en ventil för oförutsedda situationer,

---

<sup>347</sup> Se exempelvis 48 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Jämför även SOU 2020:37, s. 498 och SOU 2020:35, s. 268.

där ett uppgiftsutbyte uppenbart behöver ske. Tanken är inte att den ska användas för mer rutinmässiga uppgiftsutbyten.<sup>348</sup>

På skatte- och finansmarknadsområdet har det införts bestämmelser som möjliggör för brottsutredande myndigheter att lämna den typ av uppgifter som nu är aktuella. I 35 kap. 9 a § OSL finns en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt att utbyta uppgifter mellan åklagare och Finansinspektionen. Av 8 och 9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet följer att uppgifter i verkets brottsbekämpande verksamhet ska lämnas till bland annat beskattningsverksamheten, under vissa förutsättningar. Sistnämnda bestämmelser infördes i syfte att underlätta utbyte av uppgifter mellan olika verksamheter inom Skatteverket.<sup>349</sup>

Det kan givetvis i många fall finnas ett intresse för de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen att få tillgång till information som inhämtas under förundersökning och annan brottsbekämpande verksamhet. Vi anser emellertid att detta bör ske inom ramen för vad som redan i dag är möjligt enligt 10 kap. 27 § OSL. Det är värt att i detta sammanhang notera att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet uttryckligen undantas från de myndigheter som omfattas av 2 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Som skäl för undantaget anförde regeringen bland annat att det dels inte kunde uteslutas att en underrättelseskyldighet avseende sådana uppgifter i många fall skulle vara omöjlig att förena med de intressen som sekretessen enligt dåvarande 5 kap. 1 § sekretesslagen<sup>350</sup> var tänkt att skydda, dels att det skulle kunna uppstå situationer där intresset av att skydda den personliga integriteten väger tyngre än de intressen som talar för en underrättelseskyldighet.<sup>351</sup> Risker för den personliga integriteten lyftes även fram av remissinstanser i samband med att 8 och 9 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet infördes, och regeringen anförde att även utbyte av förhållandevis harmlösa uppgifter kan, om de skapar en tydligare bild av en enskilds personliga förhållanden, riskera att leda till integritetsintrång.<sup>352</sup>

---

<sup>348</sup> Förslag till sekretesslag m.m., prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

<sup>349</sup> Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset, prop. 2019/20:166, s. 86.

<sup>350</sup> Bestämmelsen motsvaras numera av 35 kap. 1 § OSL.

<sup>351</sup> Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, prop. 2007/08:48, s. 22.

<sup>352</sup> Prop. 2019/20:166, s. 97 f.

De uppgifter som nu är i fråga kan vara integritetskänsliga. Detta talar i sig mot att möjliggöra en större uppgiftsöverföring än vad som är nödvändigt. Med hänsyn till att sanktionsavgiftssystemet är nytt, är det oklart i vilken utsträckning som en utökad möjlighet att lämna ut uppgifter behövs på området. Under alla omständigheter bör det i många fall saknas hinder för den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift efter att ett tillfälligt hinder har upphört att på egen hand hämta in de uppgifter som behövs från den enskilde. Att detta kan medföra effektivitetsförluster kan, enligt vår mening, inte ges en avgörande betydelse.

Sammantaget anser vi att det i nuläget inte är lämpligt att föreslå en möjlighet till utlämnade av uppgifter från åklagare till en aktör som omfattas av den nya lagen, som går utöver vad som redan i dag är möjligt enligt 10 kap. 27 § OSL eller någon annan bestämmelse.

### **8.11.8 Praktiska frågor**

Vi avser inte att i detta sammanhang lämna några förslag om hur den uppgiftsskyldighet som vi föreslår ska hanteras i praktiken. Det kan krävas en utökad samverkan för att nödvändiga underrättelser ska kunna ske på ett sätt som inte i praktiken medför att det system med administrativa sanktionsavgifter som vi föreslår förlorar sin effekt. Riktlinjer för kommunikation mellan den brottsutredande myndigheten och de aktörer som omfattas av den nya lagen kan exempelvis behöva tas fram. I avsnitt 10.3.4 lämnar vi vissa förslag som syftar till att främja hanteringen av misstänkta bidragsbrott.

## **8.12 Handläggning av ärenden och hantering av beslutade sanktionsavgifter**

### **8.12.1 Inledning**

Syftet med det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår är att det ska vara en effektiv och snabb reaktion från samhället. Som vi närmare har utvecklat i avsnitt 8.2.3 är en sanktionsavgift att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen och ett ärende om att ta ut en sådan avgift är att se som en anklagelse för brott enligt konventionen. Ett beslut om sanktionsavgift är vidare en åtgärd som kan upp-

levas som ingripande för den avgiftsskyldige. Detta innebär att systemet måste utformas så att det uppfyller sitt syfte och samtidigt med beaktande av de rättssäkerhetsgarantier som krävs enligt konventionen. Här spelar hur ärenden enligt den nya lagen handläggs en viktig roll. Även hur avgiften ska betalas och hur beslut om avgift ska verkställas är viktiga delar i hur systemet kan uppfylla sitt syfte och samtidigt uppfattas som legitimt. I detta avsnitt bedömer vi frågor som har samband med handläggning av ärenden, betalning och verkställighet av beslut om sanktionsavgift.

### 8.12.2 Förvaltningslagen ska gälla i alla ärenden om sanktionsavgifter

**Förslag:** Förvaltningslagen ska tillämpas när en arbetslöshetskassa handlägger ett ärende enligt den nya lagen och vid överklagande av beslut enligt den lagen. Arbetslöshetskassan ska då jämföras med en myndighet.

#### Skälen för förslaget

##### *Ärenden enligt den nya lagen*

En fråga i sammanhanget är vad som ska anses som ett ärende enligt den nya lagen. Av 1 § första stycket förvaltningslagen framgår att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Uttrycket ärende definieras inte i förvaltningslagen. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är dock att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag.<sup>353</sup> Förvaltningslagen innehåller inte några regler om hur förvaltningsmyndigheter inleder ett ärende på eget initiativ i den egna verksamheten. Stöd för det finns i stället som regel i den materiella lagstiftningen som preciserar myndighetens uppgifter på området.<sup>354</sup>

<sup>353</sup> Prop. 2016/17:180, s. 286.

<sup>354</sup> Prop. 2016/17:180, s. 132.



Den nya lagen är en sådan materiell reglering som ger de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna (se särskilt nedan) stöd för att inleda ett ärende om sanktionsavgift. Skyldigheten att ta ut en sanktionsavgift har dock sin grund i den förmåns- eller stödlagstiftning som den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan har att tillämpa.<sup>355</sup> Vad som föranleder myndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans initiativ är därför som utgångspunkt en konstaterad eller misstänkt felaktig utbetalning orsakad av den enskilde, eller en fara för en sådan utbetalning. I avsnitt 8.6 har vi närmare beskrivit förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift enligt den nya lagen.

Redan i dag har de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna en reglering som innebär att oriktiga uppgifter eller underlåten anmälningsskyldighet ska leda till åtgärder från myndigheten, kommunens eller arbetslöshetskassans sida. Det kan exempelvis handla om att en förmån eller ett stöd nekas, dras in eller minskar samt i förekommande fall att en utbetalning återkrävs eller att det görs en polisanmälan, se avsnitt 3.5 och 6.4. Det innebär som utgångspunkt att en överträdelse i den nya lagens mening redan har uppmärksamats av myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan i ett annat sammanhang. Det som egentligen tillkommer är den hantering som uttryckligen framgår av den nya lagen.

Regleringen av vilka åtgärder i form av exempelvis indragning eller återkrav som kan vara aktuella skiljer sig dock åt mellan de olika aktörerna och som närmare har beskrivits i avsnitt 6.4 har myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna även valt att organisera sin verksamhet och handläggning i dessa delar på olika sätt. De exakta gränserna för när det inleds ett ärende enligt den nya lagen kan därför variera beroende på hur den materiella regleringen ser ut och på hur aktören har valt att organisera sin verksamhet. Ett ärende om sanktionsavgift kan därför komma att inledas på olika sätt och vid olika tidpunkter för de beslutande aktörerna. Vi ser inga problem i en sådan ordning utan huvudsaken är att den beslutande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan följer de handläggningsbestämmelser som särskilt följer av den nya lagen.

Ett ärende om sanktionsavgift ska inte blandas samman med ett beslut om sanktionsavgift. Att det i formell mening behöver fattas

---

<sup>355</sup> Exempelvis socialförsäkringsbalken för Försäkringskassans del, socialtjänstlagen för kommunernas del och lagen om arbetslöshetsförsäkring för arbetslöshetskassornas del.

ett beslut om sanktionsavgift för varje oriktig uppgift eller underlåtenhet som har lett, eller hade kunnat leda, till en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande, hindrar enligt vår mening inte att man samlar flera beslut i ett gemensamt ärende som resulterar i ett gemensamt beslutsdokument, se avsnitt 8.2.8 och 8.6.6.

### *Arbetslöshetskassorna*

Den nya lagen kommer att tillämpas av statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. De två förstnämnda omfattas av förvaltningslagen medan arbetslöshetskassorna faller utanför. Arbetslöshetskassorna är privata föreningar som har fått i uppdrag att utföra förvaltningsuppgifter. De regler som styr arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsförsäkringen finns i huvudsak i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Stora delar av ärendehandläggningen vid arbetslöshetskassorna anses vara myndighetsutövning, bland annat beslut om rätt till arbetslöshetsersättning, avstängning från rätten till sådan ersättning och återkrav av utbetalad ersättning.<sup>356</sup> I lagen om arbetslöshetsförsäkring saknas det dock i stora delar uttryckliga regler om handläggning av ärenden likt de som finns i förvaltningslagen. Av flera uttalanden från JO framgår dock att arbetslöshetskassorna bör hämta ledning från förvaltningslagen när det gäller handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning.<sup>357</sup>

I promemorian *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen* föreslås att förvaltningslagen i sin helhet ska tillämpas för handläggningen hos en arbetslöshetskassa av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och för överklagande av arbetslöshetskassans beslut i sådana ärenden. I promemorian anføres bland annat att förvaltningslagen innehåller så grundläggande och viktiga bestämmelser för handläggningen att det är svårt att undvara dem, om man vill ha garantier för rättssäkerhet och för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.<sup>358</sup> Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vi delar bedömningen i den.

Det kan dock nämnas att det tidigare har uttryckts skepsis mot en sådan lösning. I betänkandet *En ny förvaltningslag* anfördes bland annat att det förhållandet att hela förvaltningslagen skulle göras

---

<sup>356</sup> Ds 2021:24, s. 55.

<sup>357</sup> Se till exempel JO dnr 3820-2003 och JO dnr 6945-2013.

<sup>358</sup> Ds 2021:24, s. 55.

tillämplig vid enskilda organs ärendehandläggning framstod som uteslutet.<sup>359</sup>

Vi bedömer dock att det inte är motiverat att ha en annan ordning för ärenden enligt den nya lagen för arbetslöshetskassorna än vad som gäller för de statliga förvaltningsmyndigheterna och kommunerna. Såsom har beskrivits ovan tillämpar dessutom arbetslöshetskassorna redan i dag förvaltningslagen i sin handläggning av ärenden och överklaganden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Att ha en annan ordning enligt den nya lagen är därför inte lämpligt, särskilt eftersom redan vissa av de ärenden som handläggs enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring är av sanktionskaraktär.

För att säkerställa att arbetslöshetskassorna tillämpar förvaltningslagen i sin helhet vid handläggningen av ett ärende om sanktionsavgift och vid ett överklagande av ett sådant beslut, bör det därför tas in en uttrycklig bestämmelse om det i den nya lagen. När förvaltningslagen tillämpas i dessa fall ska arbetslöshetskassan jämföras med en myndighet. Det bör även uttryckligen framgå av bestämmelsen.

Arbetslöshetskassorna bör även ges möjlighet att använda sig av delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) vid handläggning av ärenden enligt denna lag, se närmare vårt förslag och bedömning i avsnitt 8.12.4.

### 8.12.3 Tillfälle att yttra sig innan ett beslut om sanktionsavgift fattas

**Förslag:** Innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig. Om denne inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum får sanktionsavgift inte beslutas.

**Skälen för förslaget:** När ett ärende om sanktionsavgift handläggs av en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa ska, enligt vårt förslag, förvaltningslagen tillämpas. Förvaltningslagens bestämmelser om handläggning har som främsta syfte att garantera en rätts-säker förvaltning.

Av 25 § första stycket förvaltningslagen framgår att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart

<sup>359</sup> SOU 2010:29, s. 115.

obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Bestämmelsen ger inte den avgiftsskyldige en ovillkorlig rätt att yttra sig då det i vissa uppräknade undantagssituationer är möjligt att avgöra ett ärende utan att en part fått tillfälle att yttra sig. Vi kan inte se att något av de undantag som räknas upp i bestämmelsens andra stycke skulle vara tillämpligt vid beslut om en sanktionsavgift. Det kan därför ifrågasättas om det särskilt behöver framgå av den nya lagen att den som en sanktionsavgift ska tas ut av ska få tillfälle att yttra sig innan ett beslut fattas.

I SOU 2011:3 ansåg den utredningen att det inte fanns ett sådant behov just mot bakgrund av att inget av undantagen bedömdes vara tillämpligt.<sup>360</sup> Ett beslut om sanktionsavgift är dock en åtgärd som kan upplevas som ingripande för den avgiftsskyldige. Vi har vidare i avsnitt 8.2.3 konstaterat att ett förfarande om att ta ut en sanktionsavgift är att jämföras med en anklagelse om brott enligt Europadomstolen. Av artikel 6.3 i Europakonventionen framgår att den som är anklagad har rätt att utan dröjsmål bli underrättad om innebörden av och grunden för anklagelsen. En uttrycklig rätt att yttra sig innan ett beslut fattas är ett sätt att uppfylla denna rättssäkerhetsgaranti.<sup>361</sup>

Vi anser därför att den som en sanktionsavgift riskerar att tas ut av först ska ges tillfälle att yttra sig över den statliga myndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans utredning. En bestämmelse om det bör därför, utan undantag, tas in i den nya lagen. Den som sanktionsavgiften ska tas ut av får då tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan vara skäl för att sätta ner avgiften. Detta är en grundläggande förutsättning för ett materiellt riktigt avgörande och för systemets legitimitet. Sådan reglering finns på andra områden med liknande sanktionsavgiftssystem, exempelvis på livsmedelslagens område.<sup>362</sup>

När en myndighet eller annan aktör som omfattas av den nya lagen ska fullgöra sin kommunikationsskyldighet får den själv avgöra om detta ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt, se 25 § andra stycket förvaltningslagen. Med hänsyn till att det är fråga om en sanktion som är att jämföras med straff, bör det dock vara lämpligt att kommunikeringen sker skrift-

---

<sup>360</sup> SOU 2011:3, s. 197 f.

<sup>361</sup> Jfr SOU 2004:37, s. 71 angående motsvarande miljösktionsavgifter.

<sup>362</sup> 30 c § andra stycket livsmedelslagen och SOU 2006:58, s. 145.

ligen. Det är också upp till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger att ta ut en sanktionsavgift att bestämma vilket material som ska kommuniceras, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Sådant material som anges i 25 § förvaltningslagen ska dock alltid kommuniceras med den enskilde. Nedan under avsnitt 8.12.4 behandlas frågan om eventuell delgivning av dessa underrättelser.

Det kan också finnas anledning att förtydliga att det som ska kommuniceras med den enskilde, även om det av misstag skulle rubriceras som ett beslut, inte bör ses som ett beslut ”om sanktionsavgift”. Syftet med det som ska skickas ut är, som vi redan varit inne på, att den enskilde ska få tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och lägga fram omständigheter som kan ha betydelse för avgiftens storlek. Underrättelsen får därmed i det skedet inga konsekvenser för den enskilde och kan därmed inte anses ha ”verkningar” i den betydelse som krävs för att det ska anses vara ett överklagbart beslut.<sup>363</sup>

Bestämmelsen får också betydelse för frågan om ett ärende har avgjorts inom skälig tid eftersom den tiden bör räknas från det att den enskilde fick möjlighet att yttra sig, se avsnitt 8.9.

Den nu aktuella bestämmelsen bör också reglera när en sanktionsavgift senast får beslutas (preskription), vilket vi beskriver de närmare skälen för i avsnitt 8.12.5.

### 8.12.4 Delgivning

**Förslag:** Delgivning får användas vid arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden enligt den nya lagen.

**Bedömning:** Det behövs inte någon uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den som avgiften tas ut av.

<sup>363</sup> SOU 2010:29, s. 612 f.

## Skälen för förslaget och bedömningen

### *Delgivning av beslut om sanktionsavgift*

Enligt 33 § förvaltningslagen ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten bestämmer om dessa underrättelser ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. För de statliga myndigheterna och kommunerna gäller i dag delgivningslagen som föreskriver på vilket sätt de kan fullgöra underrättelseskyldigheten och de olika formerna för hur delgivning går till.

Förvaltningslagen innehåller inte något uttryckligt krav på delgivning. Ett krav på delgivning innebär ett tämligen kostnads-, tids- och resurskrävande moment för en förvaltningsmyndighet.

Frågan om delgivning av beslut om sanktionsavgift hänger samman med frågan om verkställighet av sådana beslut. Enligt våra förslag ska ett beslut om sanktionsavgift kunna verkställas först när det har fått laga kraft, med hänsyn till att en annan ordning skulle kunna strida mot Europakonventionen (se nedan i avsnitt 8.12.5). Tidpunkten för när beslutet får laga kraft är knuten till den tidpunkt när den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Att tiden räknas från när den enskilde fick del av beslutet innebär inte att delgivning måste ske.<sup>364</sup> En annan sak är att den föreslagna ordningen kan medföra att de beslutande aktörerna får ett ökat behov av att delge sina beslut för att kunna slå fast att ett beslut har fått laga kraft.

Enligt vår mening bör det därför inte uttryckligen föreskrivas att den avgiftsskyldige ska delges beslutet.<sup>365</sup> Motsvarande resonemang har förts inom andra områden med liknande sanktionsavgiftssystem och i SOU 2011:3 gjordes samma bedömning.<sup>366</sup> Delgivning torde ändå ofta krävas för att kunna klargöra när beslutet får laga kraft och därmed kan verkställas. Det bör dock överlätas till den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan (se närmare nedan) att avgöra om beslutet ska delges. De beslutande aktörerna är även fria att själva välja på vilket sätt beslutet ska delges, i enlighet med vad som framgår av delgivningslagen. Exempelvis finns det inga hin-

<sup>364</sup> Prop. 2021/22:206, s. 14.

<sup>365</sup> Jämför lagrådets yttrande i prop. 2007/08:107.

<sup>366</sup> Jämför exempelvis regleringen för sanktionsavgifter enligt 50 a–i §§ fiskelagen (1993:787) och 30 a–f §§ livsmedelslagen (2006:804) samt SOU 2011:3, s. 201.

der mot att använda sig av förenklad delgivning om kraven för det är uppfyllda. Det kan dock i sammanhanget nämnas att förenklad delgivning inte får användas vid delgivning av en handling som inleder ett förfarande, se 24 § andra stycket delgivningslagen. Genom att använda sig av lämpliga delgivningssätt kan den beslutande aktören minska risken för att den enskilde undanhåller sig delgivning.

### *Särskilt om delgivning för arbetslöshetskassorna*

Som vi har bedömt ovan kan ett beslut om sanktionsavgift behöva delges den enskilde, även om vi inte föreslår något sådant uttryckligt krav. Syftet med delgivningslagen är att skapa rimliga garantier för att den som berörs har kunnat ta del av innehållet i aktuella handlingar. Bestämmelserna om delgivning fyller ur det perspektivet en viktig funktion. Delgivningslagen gäller i dag enbart för de statliga myndigheterna och kommunerna. Det saknas alltså motsvarande regler för arbetslöshetskassorna.<sup>367</sup> I syfte att uppnå den rättssäkerhet som vi eftersträvar med den nya lagen bör därför delgivningslagen göras direkt tillämplig på arbetslöshetskassornas handläggning i ärenden enligt den nya lagen. Det bör därför tas in en sådan uttrycklig bestämmelse i den nya lagen.<sup>368</sup>

### *Delgivning av underrättelsen inför beslut*

Det kan också övervägas om underrättelsen om att det kommer att fattas ett beslut om sanktionsavgift bör delges. Som utvecklats ovan i avsnitt 8.12.3 kommer tidpunkten för möjligheten till yttrande att få betydelse för frågan om preskription har inträtt, men även för frågan om oskäligt dröjsmål. Detta talar för att underrättelsen bör delges. Mot delgivning talar dock kostnads- och tidsaspekten. Det bör dock även här överlåtas till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som ska besluta om sanktionsavgift att i varje

---

<sup>367</sup> 1 § delgivningslagen, NJA 1999 s. 300 och SOU 2020:37, s. 537 f. och 547 f.

<sup>368</sup> Liknande bedömning har gjorts i SOU 2020:37, s. 521 f. I *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, prop. 2021/22:206 s. 20, fann regeringen dock inte skäl att i det sammanhanget överväga att möjliggöra för arbetslöshetskassorna att tillämpa delgivningslagen. Någon närmare motivering till det lämnas dock inte.

enskilt fall avgöra om underrättelsen i vilken den enskilde ges tillfälle att yttra sig ska delges.<sup>369</sup>

### 8.12.5 Verkställighet

**Förslag:** Ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas när det har fått laga kraft. En arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift ska anses som ett sådant beslut av förvaltningsmyndighet som utgör en exekutionstitel enligt den föreslagna 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken. En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

**Bedömning:** En sanktionsavgift bör förfalla till betalning när beslutet får laga kraft. Någon särskild betalningsfrist behövs inte.

### Skälen för förslaget och bedömningen

*Bör sanktionsavgift få verkställas innan beslutet fått laga kraft?*

Det behöver övervägas om ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart, eller först när det fått laga kraft. Enligt huvudregeln i 35 § förvaltningslagen får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Det innebär att beslut som fattas av en myndighet i regel inte får verkställas förrän det har fått laga kraft. I paragrafens andra och tredje stycke finns vissa undantag från huvudregeln som vi bedömer inte är aktuella här.

Bestämmelser om verkställighet kan också finnas i olika specialförfattningar. I samband med att det infördes en administrativ sanktionsavgift på yrkesfiskets område anfördes att huvudregeln är att beslut om sanktionsavgift inte gäller omedelbart eller är verkställbara innan de har fått laga kraft med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet. Regeringen menade att det krävdes goda skäl för att frångå huvudregeln och att det inte fanns sådana i det aktuella fallet. Samma bedömning gjordes vid införandet av effektivare sanktioner i livs-

<sup>369</sup> Liknande bedömning har gjorts i Ds 2017:5, s. 139.



medelskedjan. Utöver huvudregeln i 35 § förvaltningslagen finns det alltså flera exempel på regleringar där beslut om administrativa sanktionsavgifter inte får verkställas förrän de har fått laga kraft.

Det finns också exempel på att sanktionsavgifter får verkställas direkt. Enligt 30 kap. 5 § andra stycket miljöbalken får beslut om miljö-sanktionsavgift verkställas efter sista betalningsdagen såsom en dom som har fått laga kraft. I förarbetena anfördes bland annat att räntevinster och liknande ekonomiska fördelar inte bör komma den till godo som överklagar ett beslut om sanktionsavgift för att fördröja verkställigheten. Regeringen menade att en annan ordning skulle kunna minska avgifternas effektivitet som styrmedel och medföra fler överklaganden i syfte att hindra verkställighet. Det var också viktigt att bibehålla syftet med avgifterna som en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida, vilket förutsatte att beslutet kunde verkställas snabbt.<sup>370</sup>

Beslut om skattetillägg enligt skatteförfarandelagen gäller vidare omedelbart. Med anledning av två domar från Europadomstolen 2003 kom lagstiftaren dock fram till att även om huvudprincipen fortfarande skulle vara att skattetillägg kan verkställas omedelbart, ska anstånd alltid medges efter begäran när den skattskyldige begärt omprövning eller överklagat skattetillägget.<sup>371</sup> Även om ordningen som alltså gäller för beslut om skattetillägg är att sådana beslut får verkställas omedelbart, finns den ovillkorliga rätten till anstånd. En sådan ordning har bedömts nödvändig eftersom skattetillägg anses utgöra en anklagelse om brott enligt Europakonventionen och den som är anklagad för ett brott har rätt att få sin sak prövad av domstol innan verkställighet sker.

För att främja målet att det administrativa sanktionssystemet ska ge en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida bör det därför övervägas om ett beslut om sanktionsavgift bör kunna gälla omedelbart så att avgiften kan krävas in direkt efter att den är beslutad. Det finns flera skäl som talar för att beslut ska vara direkt verkställbara. CSN förordade i remissyttrande över SOU 2011:3 att ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas även om det inte har fått laga kraft. Det ansågs bland annat finnas en risk för att många beslut kommer att överklagas endast i syfte att skjuta upp betalningstidpunkten,

---

<sup>370</sup> Prop. 2005/06:182, s. 53 f.

<sup>371</sup> Prop. 2002/03:106, s. 185.

vilket belastar såväl den beslutande organisationen som domstolarna.<sup>372</sup> Liknande argument har även lyfts fram under vårt arbete. Om beslutet skulle vara omedelbart verkställbart behöver det exempelvis inte delges eftersom det saknar betydelse om den som avgiften tas ut av har fått del av beslutet eller inte. Delgivning innebär, såsom vi har beskrivit i avsnitt 8.12.4 och som också lyfts av flera experter under vårt arbete, kostnads-, tids- och resurskrävande moment för den beslutande aktören. Det finns dock flera skäl som talar emot en ordning med direkt verkställbara beslut.

Sanktionsavgifterna enligt den nya lagen kan som vi har beskrivit tidigare jämföras med straff enligt Europakonventionen. En reglering om omedelbar verkställighet skulle därför enligt vår bedömning kunna strida mot oskuldspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen.<sup>373</sup> Det finns flera viktiga skillnader i förhållande till miljö-sanktionsavgifterna och skattetilläggen. De nu föreslagna avgifterna kommer att träffa en betydligt mer utsatt krets av subjekt, i först hand enskilda fysiska personer som i vissa fall har funktionsvariationer eller befinner sig i en ekonomiskt eller socialt utsatt situation. När det gäller miljö-sanktionsavgifter har det konstaterats att merparten av de överträdelse som träffas av en sådan avgift inte drabbar enskilda personer utan ofta förutsätter någon form av näringsverksamhet.<sup>374</sup> Skattetillägg träffar även till största delen företag eller personer som lättare kan ta tillvara sin egen rätt, alternativt har råd eller möjlighet att anlita ombud. Rättssäkerhetsskäl gör sig därför i nu aktuellt fall gällande i mycket större utsträckning.<sup>375</sup> Att enskilda skulle kunna komma att överklaga ett beslut om sanktionsavgift enbart i syfte att fördröja verkställigheten är enligt vår bedömning inte ett tungt vägande skäl för att frångå kraven på rättssäkerhet.

En regel om att ett beslut ska ha fått laga kraft för att få verkställas överensstämmer också med den nuvarande ordningen i utsökningsbalken för verkställighet av myndighetsbeslut i allmänna mål. En sådan utgångspunkt är även i enlighet med regleringen i 35 § förvaltningslagen om när beslut får verkställas.

Vi anser att det är av avgörande betydelse för rättssäkerheten att ett beslut enligt den nya lagen kan överklagas av den enskilde, och överprövas i en rättslig instans, innan beslutet får verkställas. Vi

<sup>372</sup> CSN:s remissyttrande den 25 oktober 2011.

<sup>373</sup> Prop. 2005/06:182, s. 92.

<sup>374</sup> Se Europadomstolens avgöranden i målen *Janosevic samt Västberga Taxi AB och Vulic*.

<sup>375</sup> Prop. 2005/06:182, s. 92.

bedömer därför att ett beslut om sanktionsavgift bör få verkställas först när det har fått laga kraft. En bestämmelse om det bör av tydlighetsskäl tas in i den nya lagen.

### *Behöver det införas en betalningsfrist?*

Vi behöver även överväga om det finns behov av att införa bestämmelser om betalningsfrist. Syftet med att införa ett administrativt sanktionsavgiftssystem är, som vi tidigare har nämnt, bland annat att på ett snabbt och effektivt sätt komma åt klandervärda beteenden. En del i detta är att en sanktionsavgift ska kunna tas ut så snart som möjligt efter det att en överträdelse har konstaterats. Vi bedömer att en ytterligare betalningsfrist efter det att beslutet har fått laga kraft skulle motverka ett sådant syfte. Liknande bedömning gjordes vid införandet av effektivare sanktioner i livsmedelskedjan.<sup>376</sup> Det bör därför inte föreskrivas någon särskild betalningsfrist i den nya lagen. Det hindrar dock inte att de statliga myndigheterna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna i sina beslut meddelar en frist inom vilken betalning ska ske efter det att beslutet har fått laga kraft.

### *Verkställbarhet enligt utsökningsbalken*

För närvarande får en förvaltningsmyndighets beslut bara verkställas enligt utsökningsbalken om det framgår av en särskild föreskrift.<sup>377</sup> Utan sådan särskild föreskrift måste myndigheten skaffa sig en exekutionstitel om den avgiftsskyldige inte betalar frivilligt. Det sker normalt genom att myndigheten ansöker om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Detta kan, särskilt om betalningsföreläggandet bestrids, vara ett tidskrävande förfarande. Om sanktionsavgiften som vi föreslår ska kunna vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida förutsätter det att ett beslut om sanktionsavgift också kan verkställas snabbt efter att beslutet fått laga kraft. Att statliga myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors berättigade krav på betalning kan verkställas effektivt bidrar till att upprätthålla betalningsmoralen och förtroendet för välfärdssystemen. Därför bör

---

<sup>376</sup> *Ny lag om tobak och liknande produkter*, prop. 2017/18:156, s. 72.

<sup>377</sup> 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken.

ett beslut om sanktionsavgift få verkställas enligt utsökningsbalken när det fått laga kraft.

I ett nu pågående lagstiftningsarbete föreslås att verkställighet av förvaltningsmyndighets beslut som innebär betalningsskyldighet och som är möjliga att överklaga ska vara verkställbara enligt utsökningsbalken.<sup>378</sup> Förslaget där innebär att 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken får ett tillägg (6 a) med innebörden att en förvaltningsmyndighets beslut som avser betalningsskyldighet och som är överklagbart alltid ska kunna verkställas enligt utsökningsbalken. Även en arbetslöshetskassas beslut om återkrav av arbetslöshetsersättning och ränta på sådant krav ska enligt förslaget vara verkställbart enligt utsökningsbalken. Regleringen kring verkställighet av arbetslöshetskassornas beslut bör dock enligt förslaget införas i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Regeringen bedömde i denna del att det inte var aktuellt att föreslå att beslut meddelade av andra organ än förvaltningsmyndigheter generellt ska vara verkställbara enligt utsökningsbalken. Däremot framhölls att det inte finns något hinder mot att i den specialförfattning som reglerar en viss offentlig förvaltningsuppgift i ett senare skede föreskriva att ett beslut meddelat av det privaträttsliga objekt som har att fullgöra uppgiften ska jämföras med ett sådant myndighetsbeslut som utgör en exekutionstitel. I utsökningsbalkens mening blir det då fråga om en förvaltningsmyndighets beslut.<sup>379</sup> Ändringarna i utsökningsbalken föreslås träda i kraft den 1 september 2022 men för CSN:s del föreslås de nya reglerna tillämpas på beslut som meddelas först efter den 31 augusti 2025. Det senare ikraftträdandet har sin grund i att CSN, som är en myndighet som fattar en stor mängd beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet, behöver ytterligare tid för att förändra sina rutiner och anpassa sitt it-stöd.<sup>380</sup>

Vi föreslår att ett beslut om sanktionsavgift som avser betalningsskyldighet ska vara överklagbart, se närmare avsnitt 8.13. Ett beslut om sanktionsavgift bör därför kunna inrymmas i det föreslagna tillägget i utsökningsbalken (6 a). Det behöver därför inte särskilt föreskrivas att beslut enligt den nya lagen ska vara verkställbara enligt utsökningsbalken. Däremot behövs en särskild bestämmelse i den nya lagen med innebörden att beslut av en arbetslöshetskassa om sank-

---

<sup>378</sup> Prop. 2021/22:206.

<sup>379</sup> Prop. 2021/22:206, s. 7 f.

<sup>380</sup> Prop. 2021/22:206, s. 28 f.

tionsavgift ska jämföras med ett sådant förvaltningsmyndighetsbeslut som utgör en exekutionstitel enligt föreslagna 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken.

Att den föreslagna ändringen i utsökningsbalken börjar gälla senare för CSN:s del medför att myndighetens beslut om sanktionsavgifter blir verkställbara enligt utsökningsbalken först vid en senare tidpunkt.

### *Handläggningen hos Kronofogdemyndigheten*

Av 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken framgår bland annat att ärenden om verkställighet av avgifter och andra medel som staten har rätt till och som får verkställas utan föregående dom ska handläggas som allmänna mål. Vidare följer det av 1 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. att den lagen gäller vid handläggning hos Kronofogdemyndigheten av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken. Enligt vår bedömning står det därför klart att ett beslut om sanktionsavgifter ska handläggas som ett allmänt mål vid verkställighet. Det saknas skäl att upplysa särskilt om det i den nya lagen.

Det finns här anledning att nämna att ett beslut om sanktionsavgift behöver utformas på ett sådant sätt att det kan utgöra en exekutionstitel i utsökningsbalkens mening.<sup>381</sup>

### *När en beslutad avgift inte längre kan verkställas*

Behovet av att ingripa mot överträdelser minskar över tid. Därutöver är det rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida med anledning av överträdelser. Inom straffrätten finns det därför bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription (35 kap. brottsbalken).

Våra förslag innebär att en administrativ sanktionsavgift i vissa fall ska kunna ersätta det straffrättsliga ansvaret. Då sanktionsavgifterna uppvisar stora likheter med ett bötesstraff bör det även för sanktionsavgifterna finnas bestämmelser om under hur lång tid som

---

<sup>381</sup> Jfr 1 kap. 1 § utsökningsbalken.

ansvar kan utkrävas och beslutade avgifter kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns när det gäller sanktionsavgifter på andra områden.<sup>382</sup>

För de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kan det antas vara praktiskt att samma preskriptionstid skulle gälla för sanktionsavgiften som för återkrav. Det finns dock flera väsentliga skillnader mellan dessa beslut. Återkravsbeslut kan gälla betydligt högre belopp, möjligheterna till eftergift är annorlunda och preskriptionstiderna varierar mellan de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Vårt förslag om en ny lag för sanktionsavgifter på välfärdssystemens område innebär en helt ny reglering som har närmare anknytning till den straffrättsliga regleringen än till återkrav. Det finns därför inte skäl att låta skilda preskriptionstider gälla beroende på vilken typ av förmån eller stöd som sanktionsavgiften avser. Preskriptionstiden bör därför inte knytas till återkravsreglerna. I stället bör den vara enhetlig för alla sanktionsavgifter inom välfärdssystemens område oavsett vilken förmån eller vilket stöd som ligger bakom att sanktionsavgiften tas ut. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3.<sup>383</sup>

Vi föreslår att både ringa och vårdslösa bidragsbrott samt bidragsbrott av normalgraden ska kunna leda till en sanktionsavgift. Dessa överträdelser kan i dag medföra alltifrån böter till fängelse i högst två år. Preskriptionstiderna för de olika typerna av bidragsbrott är fem år (35 kap. 1, 7 och 8 §§ brottsbalken och 7 § bidragsbrottslagen). Det finns därmed en särskild preskriptionsregel för ringa och vårdslöst bidragsbrott som innebär att preskriptionstiden, trots straffskalorna, är fem år (7 § bidragsbrottslagen).<sup>384</sup> Tiden för åtalpreskription respektive påföljdspreskription för de aktuella överträdelserna enligt bidragsbrottslagen är alltså densamma – fem år. Vi anser därför att fem års preskriptionstid även bör gälla för beslut om sanktionsavgifter. Samma resonemang har förts vid införande av motsvarande reglering på andra områden med liknande sanktionsavgiftssystem.<sup>385</sup>

För att den nya lagen ska följa en enhetlig struktur bör två olika bestämmelser tas in i lagen utifrån att tillämpningen av dem tar sikte på olika situationer och handläggningsordning. Den första situatio-

<sup>382</sup> Se till exempel 50 f. och g §§ fiskelagen, 30 kap. 6 och 8 §§ miljöbalken, 6 kap. 7 § brottsdatalogen och 6 kap. 2 § brottsdataförordningen.

<sup>383</sup> SOU 2011:3, s. 170 f.

<sup>384</sup> För närmare resonemang om bakgrunden se bland annat SOU 2018:14, s. 294–297. Regeln gäller för gärningar begångna från den 1 januari 2020.

<sup>385</sup> Se exempelvis Ds 2017:5, s. 188 och *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare*, Ds 2015:15, s. 60.

nen handlar om när en sanktionsavgift senast får beslutas, se avsnitt 8.12.3 ovan, och den andra situationen som behandlas i detta avsnitt handlar om när en beslutad avgift inte längre får verkställas.

### 8.12.6 Pensionsmyndighetens fordringshantering

**Förslag:** Försäkringskassan ska hantera Pensionsmyndighetens fordringar avseende sanktionsavgifter enligt denna lag.

**Skälen för förslaget:** Det är Försäkringskassan som sköter Pensionsmyndighetens fordringshantering vid återkrav av för mycket utbetald ersättning. Enligt 108 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken ska den fortsatta handläggningen efter det att ett beslut om återkrav har fattats av Pensionsmyndigheten i ett ärende, handhas av Försäkringskassan, även om återkravet avser en förmån som ska administreras av Pensionsmyndigheten.

I fordringshanteringen omfattas en rad olika åtgärder. Om återkravet inte betalas görs en betalningsutredning för att undersöka gäldenärens betalningsförmåga och bedöma vilken åtgärd som ska vidtas för att driva in fordran. Om gäldenären saknar betalningsförmåga avbryts indrivningen, vilket innebär att skulden läggs för bevakning. Finns det betalningsförmåga, utreds om skulden kan kvittas. Betalningsutredningen kan även resultera i att skulden drivs in via Kronofogdemyndigheten. Det är också möjligt för gäldenären att komma in med önskemål om avbetalningsplan eller frivilliga avdrag i utbetalningar. Inom fordringshanteringen är beslutet om avdrag (främst kvittning men även eftergift och ackord) att betrakta som myndighetsutövning.<sup>386</sup>

Vid bildandet av Pensionsmyndigheten fanns inte möjlighet för myndigheten att bygga upp en egen rutin för fordringshanteringen. Det var inte heller möjligt att på ett enkelt sätt skilja ut Pensionsmyndighetens fordringar ur den totala ärendestocken hos Försäkringskassan. Av denna anledning infördes övergångsbestämmelser som innebar att Försäkringskassan under en tid skulle sköta fordringshanteringen avseende de återkrav som Pensionsmyndigheten beslutade om.<sup>387</sup>

<sup>386</sup> *Enklare regler i socialförsäkringen*, prop. 2012/13:169, s. 37.

<sup>387</sup> *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*, prop. 2008/09:202, s. 114 f. och *Kompletteringar av socialförsäkringsbalken*, prop. 2009/10:69, s. 73 och 82.

I ett senare lagstiftningsärende övervägde regeringen olika alternativ för hur Pensionsmyndighetens återkravsfordringar skulle hanteras efter det att den tidsbegränsade regeln upphörde att gälla. Regeringen ansåg att myndigheter principiellt ska ha ansvar för sin egen myndighetsutövning, men att det kan finnas anledning att frångå den principen. Vid en jämförelse av värdet av att Pensionsmyndigheten ansvarar för sin egen myndighetsutövning med de kostnadsökningar och riskerna för fel och fördröjningar som det skulle innebära om Pensionsmyndigheten tog hem hela eller delar av fordringshanteringen, fann regeringen att alternativet att Försäkringskassan även fortsättningsvis skulle hantera fordringarna var att föredra.<sup>388</sup>

När det gäller frågan om Försäkringskassan också bör sköta fordringshanteringen avseende de sanktionsavgifter som Pensionsmyndigheten beslutar om i enlighet med den nya lagen gör vi följande bedömning.

Som konstaterats i tidigare förarbeten bör myndigheter principiellt ha ansvar för sin egen myndighetsutövning. Vad gäller hanteringen av fordringar som rör sanktionsavgifter finns dock flera goda skäl att frångå denna princip. Pensionsmyndigheten saknar i dag verksamhet för att driva in fordringar avseende återkrav. I stället finns en väl inarbetad ordning som innebär att ärenden om återkrav överlämnas till Försäkringskassan. Att bygga upp en helt ny verksamhet för indrivning hos Pensionsmyndigheten skulle vara kostsam och det skulle också ta tid innan en sådan verksamhet kan finnas på plats. Det finns vidare stora samordningsvinster med att hantera indrivningen av återkrav och sanktionsavgifter på ett samlat sätt hos en myndighet. På så vis kan en gemensam avbetalningsplan upprättas som omfattar de olika kraven. Vid en sammantagen bedömning anser vi att övervägande skäl talar för att Försäkringskassan också bör sköta fordringshanteringen avseende Pensionsmyndighetens beslutade sanktionsavgifter enligt den nya lagen.

Vi har övervägt att göra ett tillägg i den bestämmelse i socialförsäkringsbalken som reglerar att Försäkringskassan ska sköta indrivningen av Pensionsmyndighetens återkrav men har kommit fram till att det inte är en lämplig lösning. Övrig reglering som kommer att styra handläggningen av sanktionsavgifter kommer att finnas i den nya lagen. En bestämmelse med nu aktuellt innehåll bör därför också tas in i den nya lagen.

---

<sup>388</sup> Prop. 2012/13:169, s. 37 f.



Vi anser att det bör vara tydligt att det endast är fordringshanteringen som överlämnas till Försäkringskassan och inte andra handläggningsåtgärder, som exempelvis att vara en klagandes motpart i domstol. Enligt vår uppfattning kommer det inte tydligt till uttryck i 108 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, varför den bestämmelsen inte bör stå modell för den nya regleringen om sanktionsavgiftsfordringar. I stället bör det i den bestämmelse som vi här föreslår föreskrivas att Försäkringskassan ska hantera Pensionsmyndighetens fordringar avseende sanktionsavgifter enligt den nya lagen. Begreppet fordringshantering bör då förstås på samma sätt som det beskrivs i förarbetena till bestämmelsen om fordringshanteringen av Pensionsmyndighetens återkrav. Frågor som rör hanteringen av fordringarna, exempelvis anstånd, upprättande av avbetalningsplan och indrivning via Kronofogdemyndigheten bör således omfattas av begreppet, men däremot inte frågor som rör exempelvis överklagande av beslut om sanktionsavgift.

### 8.12.7 Hur ska avgiften betalas och vem ska avgiften tillfalla?

**Förslag:** Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

**Bedömning:** Regeringen bör bemyndiga de beslutande statliga förvaltningsmyndigheterna att meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifterna ska betalas. Ett sådant bemyndigande bör även ges till Inspektionen för vård och omsorg i fråga om avgifter som beslutas av kommunerna och till IAF i fråga om avgifter som beslutas av arbetslöshetskassorna.

### Skälen för förslaget och bedömningen

#### *Hur ska avgiften betalas?*

Frågan om den närmare ordningen för hur sanktionsavgiften ska betalas får anses vara en fråga av rent administrativ karaktär i myndighetens handläggning av ärenden.<sup>389</sup> Det är därför något som regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela verkställighetsföreskrifter om. Ett bemyndigande för regeringen behövs alltså inte.

<sup>389</sup> De juridiska ramarna för författningsarbetet, Ds 1998:43, s. 47 f.

Regeringen bör vidare enligt 8 kap. 11 § regeringsformen delegera till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att meddela sådana föreskrifter.

Beträffande arbetslöshetskassorna bör uppgiften att meddela föreskrifter läggas på IAF i deras egenskap av tillsynsmyndighet över arbetslöshetskassorna.

När det gäller sanktionsavgifter som beslutas av kommunerna bör uppgiften att meddela föreskrifter rörande betalningen delegeras till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som bedriver tillsyn inom bland annat socialtjänsten och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade.<sup>390</sup> Även ärenden om bostadsanpassningsbidrag kommer att omfattas av den nya lagen. Över lagen om bostadsanpassningsbidrag utövar däremot Boverket tillsyn.<sup>391</sup> Det förhållandet att alla kommunala sanktionsavgifter inte kommer att avse oriktiga uppgifter som lämnats eller anmälnings-skyldighet som inte har fullgjorts inom ramen för IVO:s tillsynsområde anser vi inte bör hindra ett sådant bemyndigande. Detta särskilt eftersom IVO:s tillsyn omfattar två av områdena medan Boverkets enbart ett.

Det har under vårt arbete förts fram att det av den nya lagen bör framgå till vem sanktionsavgifter ska betalas. Vi föreslår nedan att en beslutad sanktionsavgift ska tillfalla staten. Då är det staten som är fordringsägare för en obetald sanktionsavgift. Vi har ovan bedömt att regeringen i förordning bör meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas. Vår bedömning i denna del överensstämmer med motsvarande bestämmelser i livsmedelslagen respektive lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Regeringen har i samband med införandet av ett mer effektivt sanktionssystem för brott mot djur uttalat att det är viktigt att bestämmelserna om verkställighet utformas på samma sätt som reglerna i motsvarande författningar på liknande områden, så långt det är möjligt.<sup>392</sup> Vi delar den bedömningen och föreslår därför ingen uttrycklig bestämmelse i den nya lagen om vem avgiften ska betalas till.

---

<sup>390</sup> [www.ivo.se/tillsyn](http://www.ivo.se/tillsyn). Hämtat den 4 mars 2022.

<sup>391</sup> [www.boverket.se/sv/babhandboken/tillsyn/Boverkets-tillsyn](http://www.boverket.se/sv/babhandboken/tillsyn/Boverkets-tillsyn). Hämtat den 4 mars 2022.

<sup>392</sup> Prop. 2021/22:18, s. 74 f.

### *Vem ska avgiften tillfalla?*

Det finns två alternativ när det gäller frågan om vem sanktionsavgiften ska tillfalla. Det ena är att avgiften ska tillfalla den statliga förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har beslutat om avgiften och det andra är att avgiften ska tillfalla staten.

Ett argument för att sanktionsavgifter som beslutas av kommunerna bör tillfalla dem är att verksamheten finansieras av kommunerna och i förlängningen av de kommunala skattebetalarna (i avsnitt 3.5 har kommunernas finansiering beskrivits närmare). Samtidigt står staten för en inte obetydlig del av finansieringen av verksamheten i kommunerna.<sup>393</sup> Här tillkommer argumentet att det finns exempel på reglering där sanktionsavgifter går till kommunerna. Enligt plan- och bygglagen ska byggsanktionsavgifter tillfalla kommunen när det är byggnadsnämnden som har beslutat om avgiften. I viss utsträckning tillfaller felparkeringsavgifter kommunen enligt 16 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Huvudregeln är dock för sanktionsavgifter beslutade av kommunerna att de tillfaller staten. Som exempel på det kan nämnas sanktioner på livsmedels- och miljöområdet.<sup>394</sup>

Arbetslöshetskassorna är som vi tidigare har beskrivit inte myndigheter eller subjekt som får täckning för sina ökade förvaltningskostnader via statsbidrag som kommunerna (se avsnitt 3.5).<sup>395</sup> Medlemmarna i arbetslöshetskassorna finansierar alltså en del av deras verksamhet.

Vi kan dock konstatera att huvudregeln för vad som i allmänhet gäller för sanktionsavgifter beslutade av statliga myndigheter är att de tillfaller staten. En annan ordning skulle därför när det gäller de sanktionsavgifter som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen kräva omotiverade särlösningar.

Ett annat starkt skäl som talar emot att avgifterna ska tillfalla de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna är att det rent generellt finns en risk för att en sådan ordning skulle kunna leda till att motiven för ett beslut om sanktionsavgift ifråga-

---

<sup>393</sup> Kommunerna får statsbidrag, se närmare beskrivning på [www.regeringen.se/regeringens-politik/kommuner-och-regioner/kommunal-ekonomi](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/kommuner-och-regioner/kommunal-ekonomi). Hämtat den 4 mars 2022.

<sup>394</sup> Se 30 a § tredje stycket livsmedelslagen och 30 kap. 2 § miljöbalken.

<sup>395</sup> Arbetslöshetskassorna har rätt till statsbidrag för kostnaderna för den ersättning som betalas ut enligt bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring, se närmare beskrivning på [www.iaf.se/dividensattningar/finansiering-av-arbetsloshetsforsakringen](http://www.iaf.se/dividensattningar/finansiering-av-arbetsloshetsforsakringen). Hämtat den 4 mars 2022.

sätts. Systemets legitimitet skulle då kunna undermineras. Vi anser i och för sig att man får utgå från att frågan om avgift ska tas ut kommer att bedömas utan ovidkommande hänsyn.<sup>396</sup> Men det går inte att bortse från att det finns en risk att den som en avgift ska tas ut av kan uppfatta det på ett annat sätt. Vi anser att en av hörnstenarna i det nya systemet är att det ska uppfattas som legitimt.

I många fall kommer en sanktionsavgift att ersätta en lagföring inom det straffrättsliga systemet där påföljden för bidragsbrott ofta stannar vid böter eller villkorlig dom i förening med böter. Eftersom böter tillfaller staten bör också den administrativa sanktionsavgiften göra det. Att medlemmarna i arbetslöshetskassorna respektive kommuninvånarna finansierar en del av dessa verksamheter är enligt vår mening inte ett tungt vägande skäl för att låta de beslutande organisationerna behålla avgifterna. Det förhållandet att kommuner i vissa fall, på andra områden, får behålla beslutade sanktionsavgifter är därför inte tillräckligt för att ha skilda regler för de sanktionsavgifter på välfärdsystemens område som beslutas av kommunerna och för avgifter som beslutas av andra aktörer. De särdrag som arbetslöshetskassornas finansiering har är inte heller skäl som föranleder en annan ordning utan detta får lösas genom finansieringen av systemet, se kapitel 12. Vid en samlad bedömning anser vi att sanktionsavgifterna utan undantag bör tillfalla staten.

### 8.12.8 Möjlighet till kvittning

**Bedömning:** Betalning av en sanktionsavgift ska inte kunna ske genom avdrag mot en förmån eller ett stöd som den enskilde är berättigad till.

**Skälen för bedömningen:** Frågan är om kvittning bör kunna komma i fråga för de sanktionsavgifter som vi nu föreslår. Inom välfärdsystemen förekommer en form av kvittning (avdrag) som innebär att ett belopp motsvarande det belopp som ska återkrävas, eller del av beloppet, får dras av från en senare utbetalning av en förmån eller ett stöd. Eftersom avräkning innebär att fordringshavaren utan den enskildes samtycke får ta i anspråk en utbetalning krävs författnings-

<sup>396</sup> Jämför uttalanden i propositionen med förslag till plan- och bygglagen, prop. 2009/10:170, s. 348 f.

stöd för åtgärden. Det vanligaste är att en myndighet får avräkna återkrav endast mot ersättning som myndigheten ska betala ut till den återbetalningsskyldige enligt samma författning.<sup>397</sup> Enligt exempelvis 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken gäller att avdrag på ersättning enligt huvudregeln får göras, i den utsträckning det är skäligt, om en person enligt beslut av samma myndighet är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av balken eller någon annan författning.

En ordning med möjlighet till kvittning enligt den nya lagen skulle därmed innebära att om exempelvis Försäkringskassan fattar ett beslut om en sanktionsavgift på grund av oriktiga uppgifter i ett sjukpenningärende, skulle avgiften under vissa förutsättningar kunna räknas av mot kommande utbetalningar av föräldrapenning.

För en ordning där kvittning är tillåten talar kostnads- och effektivitetsskäl. Kostsamma indrivningsförfaranden skulle kunna undvikas, men vi bedömer dock att det inte är ett argument som väger särskilt tungt. Till skillnad från vad som är fallet i nuläget i fråga om återkrav kommer ett beslut om sanktionsavgift att kunna ligga till grund för verkställighet enligt utsökningsbalken (se ovan i avsnitt 8.12.5). Om den avgiftsskyldige inte frivilligt betalar sin skuld kan den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan begära utmätning genom Kronofogdemyndighetens försorg utan att dessförinnan behöva skaffa en exekutionstitel. Kostnader som kan hänföras till att begära själva verkställigheten skulle dock kunna sparas om avräkning var möjlig. Reaktionen på lagöverträdelsen skulle dessutom kunna komma snabbare.

Det finns dock flera invändningar mot en ordning där avgiften kan dras av från kommande utbetalningar. Till en början kan det hävdas att en sådan ordning blir alltför ingripande mot den enskilde. Många av de förmåner och stöd som nu är aktuella har en social funktion och träffar en utsatt grupp. Det kan därför hävdas att det vore oskäligt att utöka möjligheten till avräkning genom den nya lagen. Gemensamt för de avräkningsregler som i dag finns på socialförsäkringsområdet är dock att det belopp som ska hållas inne vid avräkningen ska vara skäligt. Vi kan konstatera att de sanktionsavgifter som nu föreslås inte innehåller något högsta tak varken per år eller per beslutande organisation, vilket i vissa fall skulle kunna leda till att höga sanktionsavgifter kan träffa enskilda. Vidare är många av

---

<sup>397</sup> SOU 2011:3, s. 200.

de förmåner och stöd som omfattas en viktig del av en utsatt grupps försörjning. Sociala hänsyn som motiverar försiktighet i fråga om avräkning gör sig därför här starkt gällande.

En annan invändning mot kvittning som fördes fram i SOU 2011:3 är den allmänna obligationsrättsliga principen om att avdrag mellan skulder och fordringar bara kan ske om det är samma rättssubjekt i båda förhållandena. Om detta är ett problem beror på vilken organisation som har beslutat om avgiften. När det gäller sanktionsavgifter som beslutas av statliga myndigheter gäller – även om myndigheterna uppträder med olika namn gentemot enskilda – att det är staten som är berättigad till avgiften och staten som är förpliktad att utge förmånen eller stödet. Här är det alltså samma rättssubjekt som är parter i båda rättsförhållandena. När det gäller avgiftsbeslut som fattats av en kommun eller en arbetslöshetskassa har den enskilde ett anspråk mot kommunen respektive arbetslöshetskassan samtidigt som hans eller hennes skyldighet att betala avgiften gäller i förhållande till staten. En ordning där ett avgiftsbeslut fattat av en arbetslöshetskassa får avräknas mot arbetslöshetsersättning skulle alltså sannolikt inte vara förenlig med kravet på att det ska röra sig om samma parter i de berörda rättsförhållandena. Detsamma gäller om en kommun har fattat beslut om sanktionsavgift och den avgiftsskyldige sedan har rätt till utbetalning av en kommunal förmån.<sup>398</sup> Vi anser att det inte är motiverat att här göra avsteg från den nyss nämnda principen. En avräkning i de fall där avgiften beslutas av en kommun eller arbetslöshetskassa bör alltså av principiella skäl inte kunna komma i fråga.

Vi bedömer sammantaget att skälen som talar emot en rätt till kvittning enligt den nya lagen väger tyngre än de som talar för. Reglerna för betalning av sanktionsavgiften och möjligheten till kvittning bör inte kunna variera beroende på vilken organisation som har beslutat eller vilken förmån eller vilket stöd det handlar om. Här väger också tungt att beslutet om sanktionsavgift kan läggas till grund för verkställighet enligt utsökningsbalken, se avsnitt 8.12.5. Det bör därför inte vara möjligt att kvitta en beslutad sanktionsavgift mot kommande utbetalningar av förmåner.

---

<sup>398</sup> SOU 2011:3, s. 200 f.

## 8.13 Överklagande av beslut om sanktionsavgift

### 8.13.1 Inledning

Den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas är att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen. Ett förfarande om att ta ut en sådan avgift är också att se som en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6.3 i konventionen. Detta innebär inte att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga, men de rättssäkerhetsgarantier som följer av den nyss nämnda artikeln, och artikel 6.1 måste uppfyllas.<sup>399</sup> Av artiklarna följer en rätt till domstolsprövning. Domstolsförfarandet ska vidare vara utformat så att vissa krav tillgodoses. Bland annat finns krav på offentlighet och muntlighet och att förfarandet ska vara korrekt och rättvist mot den enskilde. Dessutom anses normalt gälla ett krav på likställdhet och kontradiktoriskt förfarande, det vill säga att båda parter får tillgång till allt material och bereds tillfälle att kommentera detta.<sup>400</sup> Om förfarandet avser anklagelse för brott finns även särskilda krav avseende bland annat en rätt att försvara sig personligen eller genom ett ombud. Vi avser inte att i detta sammanhang redogöra i detalj för gällande rättsläge kring nämnda artiklar utan har begränsat oss till de särskilda frågeställningar som uppkommer i de olika delar som vi behandlar i avsnittet. En mer utförlig redogörelse finns exempelvis i rapporten *Administrativa sanktionsavgifter – en nordisk komparativ studie*, framtagen på uppdrag av Nordiska ministerrådet.<sup>401</sup>

Det sanktionsavgiftssystem som vi föreslår syftar bland annat till att möjliggöra en effektiv och snabb reaktion. Detta ska balanseras mot kravet på rättssäkerhet. I detta avsnitt redogör vi för hur ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas och frågor som har samband med detta.

---

<sup>399</sup> Se NJA 2013 s. 842, som rörde miljöstraffsavgifter.

<sup>400</sup> SOU 2013:38, s. 456.

<sup>401</sup> Leena Halila, Veronica Lankinen och Annika Nilsson, 2018, *Administrativa sanktionsavgifter – en nordisk komparativ studie*, s. 70 f.

### 8.13.2 Beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas

**Förslag:** Ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

#### Skälen för förslaget

*Ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till domstol*

Funktionen hos ett förvaltningsbeslut är typiskt sett att påverka vissa faktiska förhållanden. Det innebär att ett beslut i ett ärende ofta har sådana rättsverkningar som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer medför att det är överklagbart. Dessa allmänna principer kodifierades när den nu gällande förvaltningslagen infördes. I 41 § förvaltningslagen anges därför att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Syftet med överklagandeinstitutet är att ge den enskilde, som på ett visst sätt påverkas av ett beslut, en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att på så sätt undvika de oönskade verkningar som beslutet annars skulle innebära. Det är av grundläggande betydelse för den enskildes rättsskydd.<sup>402</sup>

Vi kan inte se att ett beslut om en sanktionsavgift enligt den nya lagen skulle vara något annat än ett förvaltningsbeslut. Det har vidare klara rättsverkningar för den som är föremål för beslutet. Vi kan svårigen komma till någon annan slutsats än att ett sådant beslut ska kunna underkastas en rättslig kontroll genom ett överklagande till domstol. Eftersom sanktionsavgiften är att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen förutsätts dessutom en sådan möjlighet, i enlighet med rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.3. Vi anser att utgångspunkten därför bör vara att ett beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen ska få överklagas till domstol.

I vissa författningar föreskrivs att ett "beslut enligt denna lag" får överklagas.<sup>403</sup> Detta innebär inte att alla beslut får överklagas, utan en bedömning får göras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. När det gäller tillämpningen av den nya lagen har vi svårt att förutse att några andra beslut än att ta ut en sanktionsavgift kan bli aktuella i praktiken. Även beslut som innebär att det finns

<sup>402</sup> Prop. 2016/17:180, s. 252 ff.

<sup>403</sup> Se till exempel 15 § lagen (2004:1167) om vägtransportledare.



grund för att ta ut en avgift men att den ska sättas ner helt aktualiseras. Det är dessa beslut som rättssäkerhetskraven i Europakonventionen tar sikte på, inte beslut som fattas under handläggningen och som vanligtvis inte har någon konkret rättsverkan för den enskilde på ett sätt som gör att de bör kunna vara överklagbara. En tydlighet bör dock eftersträvas i den nya lagen.

Det kan övervägas att uttryckligen ange att endast beslut att *ta ut* en sanktionsavgift ska få överklagas. Med hänsyn till att vi bedömt att ett förfarande om att ta ut en avgift enligt den nya lagen är att se som en anklagelse för brott (se avsnitt 8.2.3), anser vi emellertid att en sådan uttrycklig begränsning inte bör anges i den nya lagen, för att undvika eventuella konflikter med de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen. En avgränsning som helt utesluter andra än just slutliga beslut om att ta ut en sanktionsavgift kan medföra att rätten till domstolsprövning inskränks. Som vi anført i avsnitt 8.9.8 ska beslut fattas även i de fall en avgift kan tas ut, men det redan tidigt står klart att avgiften bör sättas ner helt. En bestämmelse som endast ger rätt att överklaga beslut att *ta ut* en sanktionsavgift med ett visst belopp skulle då undanta ett sådant beslut. Om ett annat beslut än att faktiskt ta ut en sanktionsavgift fattas, får frågan om det är överklagbart avgöras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Vi anser mot denna bakgrund att det bör anges i den nya lagen att ett beslut om sanktionsavgift får överklagas. En sådan utformning tydliggör, enligt vår mening, på ett lämpligt sätt vilka beslut bestämmelsen tar sikte på, utan att vara alltför inskränkande. Vi ser inte att det krävs att det i den nya lagen särskilt anges att det är ett beslut av en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som ska kunna överklagas. Detta följer direkt av lagens tillämpningsområde (se avsnitt 8.4). Andra än dessa aktörer har inte möjlighet att fatta beslut om sanktionsavgifter enligt den nya lagen.

### *Överklagande bör ske till allmän förvaltningsdomstol*

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer ett krav på att ett beslut om en straffliknande åtgärd ska kunna prövas av en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats i lag. Dessa kriterier, men även omfattningen av domstolens prövningsrätt, är särskilt viktiga när ett

beslut om sanktionsavgifter prövas. Europadomstolen har uttalat att domstolarna i dessa fall måste ha fulla befogenheter att pröva alla rätts- och faktafrågor som hänför sig till kraven i ett överklagande, och att ta emot bevis liksom även att upphäva eller ändra det beslut som har överklagats.

Den svenska förvaltningsprocessen lever upp till nämnda krav.<sup>404</sup> Av 40 § förvaltningslagen framgår att ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vi anser att det saknas anledning att ha någon annan utgångspunkt när det gäller beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Förvaltningsrätterna prövar redan i dag regelbundet överklaganden av beslut som rör de förmåner och stöd som kommer att omfattas av den nya lagen. De har därför tillgång till en betydelsefull sakkunskap. De prövar även frågor om återkrav, som bygger på liknande objektiva kriterier om oriktiga uppgifter som ett beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen kommer att grundas på. Dessa förhållanden bör kunna främja en rättssäker och effektiv överprövning av de sanktionsbeslut som nu är i fråga. Även för flertalet andra sanktionsavgifter gäller att beslut om sådana avgifter överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som exempel kan nämnas 31 § livsmedelslagen och 7 kap. 3 § brottsdatalagen. En sådan ordning föreslog även i SOU 2011:3.<sup>405</sup>

Att låta allmän domstol pröva frågor om sanktionsavgifter enligt den nya lagen framstår inte som lämpligt. Detta inte minst med hänsyn till att de inte har en sådan sakkunskap på välfärdssystemens område som förvaltningsdomstolarna kan anses ha och att eventuella vinster vad gäller att avlasta dem från mål om bidragsbrott som den sanktionsväxling som vi föreslår kan innebära, skulle gå om intet. Vi har i avsnitt 8.2.9 även bedömt att det i nuläget inte bör föreslås en möjlighet för åklagare att väcka talan om sanktionsavgift samtidigt som ett åtal för bidragsbrott väcks. Vi anser mot denna bakgrund att beslut om en sanktionsavgift bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I detta sammanhang kan vi notera att andra beslut om studiestöd än återbetalning av studielån som fattas av CSN ska överklagas till en särskild överklagandenämnd, vars beslut inte får överklagas.<sup>406</sup> Av praxis framgår att nämnden har ansetts uppfylla de krav som ställs

<sup>404</sup> Ulrik von Essen, 2015, *Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor*, 2u., s. 34.

<sup>405</sup> SOU 2011:3, s. 183 f.

<sup>406</sup> Se 6 kap. 11 § studiestödslagen.

för att ett prövningsorgan ska anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen.<sup>407</sup> Det kan därför övervägas om ett beslut om en sanktionsavgift som avser en sådan förmån som prövas av Överklagandenämnden också bör överklagas dit. Överklagandeordningen i studiestödslagen motiverades av att överklagande av vissa beslut kräver en förhållandevis skyndsamt handläggning och att nämndens sammansättning är särskilt anpassad efter typen av ärenden.<sup>408</sup> Utgångspunkten för den sanktionsavgift som vi föreslår är visserligen att den ska kunna möjliggöra en snabb reaktion. Vi anser emellertid att vad som anfördes exempelvis om Överklagandenämndens särskilda sammansättning inte har relevans för de nu aktuella sanktionsavgifterna. Vi gör vidare bedömningen nedan att överklagandeordningen i den nya lagen inte bör följa vad som gäller för den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser, utan att det bör införas en gemensam ordning för överklagande av alla beslut om sanktionsavgift. Att föreskriva att vissa sådana beslut som fattas av CSN ska överklagas till den särskilda Överklagandenämnden framstår därför som motstridigt. Vi anser mot bakgrund av dessa omständigheter att det inte bör införas någon särreglering av dessa fall, utan samtliga beslut om sanktionsavgift bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den omständigheten att ett beslut om återkrav respektive ett beslut om sanktionsavgift avseende samma studiestöd kan komma att prövas i olika instanser förändrar inte bedömningen (jämför vad som anförs i avsnitt 8.13.4 angående att det normalt saknas ett behov av att samordna sådana processer).

### *Vem får överklaga ett beslut om sanktionsavgift?*

För att någon ska få överklaga ett beslut ska denne ha klagorätt. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller att detta tillkommer den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. I 42 § förvaltningslagen framgår detta uttryckligen. Hur denna krets bör avgränsas i praktiken är inte helt lätt att förutse och frågan avgörs ytterst av rättstillämpningen i det enskilda fallet.<sup>409</sup> När det gäller ett beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen är det naturligtvis så att det är den som avgiften tas ut av som beslutet normalt sett

<sup>407</sup> HFD 2015 ref. 6.

<sup>408</sup> *Ett reformerat studiestödssystem*, prop. 1999/2000:10 s. 132 f.

<sup>409</sup> Prop. 2016/17:180, s. 261.

angår, och går emot. Det kan däremot inte uteslutas att ett sådant beslut, i ett enskilt fall, skulle kunna få följder för någon annan, exempelvis en vårdnadshavare eller en anhörig enligt 17 kap. föräldrabalken.

I SOU 2011:3 förslogs att det skulle framgå att ”den som påförts en sanktionsavgift” skulle ha rätt att överklaga ett beslut om en sådan avgift.<sup>410</sup> Med hänsyn till att sanktionsavgiften jämföras med ett straff, anser vi att en inskränkning i vem som kan överklaga ett beslut bör undvikas. Vi anser därför att det i den nya lagen inte bör anges att ett beslut endast får överklagas av den som avgiften har tagits ut av. Frågan om klagorätt får avgöras i varje enskilt fall av den domstol som har att pröva överklagandet.

Utöver de enskilda som en sanktionsavgift kan ha tagits ut av, och eventuellt andra som beslutet berör, bör det allmänna ombudet för Försäkringskassan kunna överklaga beslut om sanktionsavgift. Vidare bör ett beslut av en arbetslöshetskassa kunna överklagas av IAF. Vi återkommer till dessa företrädare för det allmänna nedan, se avsnitt 8.13.7.

#### *En särskild överklagandebestämmelse bör tas in i den nya lagen*

Ett beslut om sanktionsavgift bör alltså kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det kan hävdas att detta indirekt framgår av förvaltningslagens bestämmelser. Eftersom den nya lagen reglerar befogenheterna för de aktörer som kommer att omfattas att besluta om sanktionsavgifter, bör det också i lagen anges att ett sådant beslut får överklagas. En sådan ordning ger som vi ser det en samlad bild både av vilka befogenheter aktörerna som omfattas av den nya lagen har, och hur den som blir föremål för ett beslut om sanktionsavgift kan angripa det. En sådan enhetlighet bör särskilt eftersträvas i den nya lagen, med hänsyn till den breda krets av aktörer som den riktar sig till. Särskilt när det gäller arbetslöshetskassorna – som är privata organ – är en uttrycklig överklagandebestämmelse att förorda. Detta särskilt då det förutsätts att möjligheten att överklaga sådana organs beslut anges i en särskild föreskrift (angående arbetslöshetskassorna, se avsnitt 8.13.3).

---

<sup>410</sup> SOU 2011:3, s. 270 f.

Sammantaget anser vi att det i den nya lagen bör anges att beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Frågan är om denna övergripande bestämmelse bör kompletteras med mer detaljerade föreskrifter, som till exempel reglerar tid för överklagande, eventuella krav på omprövning och forumfrågor. Vi redogör för våra överväganden i dessa delar i avsnitt 8.13.4–8.13.6.

### 8.13.3 Förvaltningslagens tillämplighet

**Bedömning:** Förvaltningslagen är tillämplig när ett beslut om sanktionsavgift överklagas enligt den nya lagen. Detta gäller även när beslutet har fattats av en kommun eller en arbetslöshetskassa.

#### Skälen för bedömningen

*Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande är tillämpliga*

Vi har i avsnitt 8.12 gjort bedömningen att de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen – däribland arbetslöshetskassorna – ska tillämpa förvaltningslagen i ärenden om sanktionsavgifter. Förvaltningslagen innehåller bland annat bestämmelser om hur, när och av vem ett beslut får överklagas, och vilken instans som prövar överklagandet. Utgångspunkten är således att lagens bestämmelser i dessa delar är tillämpliga när ett beslut om en sanktionsavgift överklagas.

Av 40 § förvaltningslagen framgår att ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det krävs prövningstillstånd i kamrarrätten. Ett beslut får enligt 41 och 42 §§ överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Formkrav och vilken myndighet överklagandet ska ges in till framgår av 43 §. I 44 § anges vidare att ett överklagande ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar det fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet i stället ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Av 4 § förvaltningslagen framgår emellertid att lagen är subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan lag eller förordning. Det innebär att om det finns särskilda bestämmelser om det som förvaltnings-

lagen reglerar gäller dessa i första hand. För kommuner och enskilda organ, exempelvis arbetslöshetskassor, finns sådana särskilda bestämmelser i fråga om överklagande av beslut som de fattar (se nedan).

### *Överklagande av arbetslöshetskassors beslut om sanktionsavgift*

Arbetslöshetskassorna är privata organ. Beslut av sådana organ får i normalfallet inte överklagas, om det inte tillåts enligt någon särskild föreskrift i specialförfattning. I avsnitt 8.13.2 har vi föreslagit att en sådan bestämmelse ska tas in i den nya lagen. Av praxis framgår att ett överklagande då ska handläggas i den ordning som följer av lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter (överklagandelagen).<sup>411</sup> Detta måste anses följa av regeln om subsidiaritet i 4 § förvaltningslagen. I lagen anges bland annat att ett överklagande ska lämnas in till överinstansen och att det är denna instans som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid, vilket är motsatt ordning jämfört med vad som gäller enligt 43 § förvaltningslagen. Det bör noteras att överklagandelagen inte reglerar sådana grundläggande förutsättningar för om ett beslut får överklagas, vem som får överklaga det och vilken instans som ska pröva det materiellt, som vi redogjort för i avsnitt 8.13.2, utan det är fråga om rena förfarandebestämmelser. De överväganden som vi har gjort i sistnämnda avsnitt påverkas alltså inte av om överklagandelagen är tillämplig.

Överklagandelagen är emellertid också subsidiär, på samma sätt som förvaltningslagen, se 1 § andra stycket överklagandelagen. Det kan hävdas att en form av lagteknisk "rundgång" därför uppkommer. Frågan är om förvaltningslagen kan utgöra "annan lag" enligt 1 § andra stycket överklagandelagen. Vi anser att det i normalfallet inte bör vara en möjlig slutsats, med hänsyn till att förvaltningslagen i sig har karaktär av grundläggande ramlag. I det nu aktuella fallet har vi däremot föreslagit att det i den nya lagen tas in en särskild hänvisning som anger att förvaltningslagen ska gälla när arbetslöshetskassorna handlägger ett ärende enligt den nya lagen (se avsnitt 8.12.2). Vår bedömning är att, genom denna uttryckliga hänvisning, ges förvaltningslagen karaktär av specialförfattning i det aktuella sammanhanget,

---

<sup>411</sup> HFD 2019 ref. 43 som avsåg frågan om förutsättningarna för att ett enskilt organs, Sveriges Riksidrottsförbund, beslut om statsbidrag skulle kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol.

det vill säga i 1 § andra stycket överklagandelagen. Den uttryckliga hänvisningen i den nya lagen innebär därmed att överklagandelagens bestämmelser *inte* blir tillämpliga. Motsvarande bedömning gjordes i promemoria om förvaltningslagens tillämpning vid handläggningen av ärenden hos en arbetslöshetskassa.<sup>412</sup> Vi kan här även notera att i 12 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen anges att när ett organ som i den lagen jämföras med en myndighet handlägger ett ärende enligt lagen, ska det bland annat tillämpa 42–47 §§ förvaltningslagen. En sådan hänvisning har ansetts innebära att dessa bestämmelser har företräde framför överklagandelagen.<sup>413</sup>

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att förvaltningslagen, och de bestämmelser om överklagande som vi föreslår ska införas i den nya lagen, bör gälla när en arbetslöshetskassas beslut att ta ut en sanktionsavgift överklagas. Den särskilda reglering av förfarandet som följer av överklagandelagen bör alltså inte vara tillämplig i dessa fall.

### *Överklagande av kommuners beslut om sanktionsavgift*

Ett beslut av en kommunal myndighet ska i normalfallet överklagas i den ordning som följer av 13 kap. kommunallagen, så kallad laglighetsprövning.

Laglighetsprövning skiljer sig från förvaltningsprövning, det vill säga enligt förvaltningslagen, i flera avseenden, bland annat genom att domstolen inte kan pröva lämpligheten i ett beslut, eller sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Rätten att överklaga tillkommer vidare varje kommunmedlem, oavsett vilket intresse han eller hon har i det enskilda ärendet. Av 13 kap. 3 § kommunallagen framgår emellertid att bestämmelserna om laglighetsprövning inte gäller om det i annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande. Innebörden är att en prövning enligt bestämmelserna om laglighetsprövning utesluter varandra. För beslut om nu aktuell sanktionsavgift föreslår vi att sådana särskilda bestämmelser tas in i den nya lagen. Ett beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen som fattas av en kommunal myndighet bör därmed överklagas och prövas som ett förvaltningsbesvär. Förvaltningslagen och särskilda bestäm-

---

<sup>412</sup> Ds 2021:24, s. 60 f.

<sup>413</sup> *Innovation genom information*, SOU 2020:55, s. 253.

melser i den nya lagen gäller då. Vem som då är den enskildes motpart framgår av 7 a § förvaltningsprocesslagen.

#### 8.13.4 Omprövning av beslut och tidsfrist för att överklaga

**Bedömning:** Det bör inte införas ett krav på att ett beslut om sanktionsavgift ska omprövas i särskild ordning innan det får överklagas. En längre tidsfrist för överklagande än den som anges i 44 § förvaltningslagen (tre veckor) bör inte heller tillämpas.

#### Skälen för bedömningen

##### *Utgångspunkter*

En sanktionsavgift enligt den nya lagen kommer att kunna hänföras till många olika förmåner och stöd, som regleras i olika författningar. Flertalet av dessa författningar innehåller särskilda bestämmelser om överprövning, bland annat i fråga om inom vilken tid ett beslut kan överklagas och regler om obligatorisk omprövning innan ett beslut får överklagas till domstol. Några exempel kan särskilt nämnas. För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gäller enligt 113 kap. socialförsäkringsbalken att beslut enligt balken får överklagas inom två månader hos allmän förvaltningsdomstol, men att beslut inte får överklagas innan det har omprövats. En liknande ordning gäller för beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut prövas av Överklagandenämnden för studiestöd, vars beslut inte får överklagas.<sup>414</sup>

Fråga uppkommer därför om det finns skäl för att låta ett beslut om sanktionsavgift omprövas och överklagas inom samma tid som gäller för ett beslut om den förmån eller det stöd som har föranlett avgiften. I SOU 2011:3 övervägdes en sådan konstruktion, men föreslogs inte.<sup>415</sup> I remissyttrande över betänkandet förordades dock en sådan ordning. Särskilt i fråga om överklagandefrist fördes fram att olika frister kunde framstå som svårförståeligt för den enskilde. Om

<sup>414</sup> Se 6 kap. 11 § studiestödslagen.

<sup>415</sup> SOU 2011:3, s. 184 f.



en sådan samordning inte bör tillämpas, blir frågan om särskilda bestämmelser om omprövning eller en längre överklagandefrist ändå bör tas in i den nya lagen.

### *Omständigheter som talar för och emot en samordning*

Vi vill inledningsvis peka på att sådana bestämmelser om obligatorisk omprövning innan överklagande och förlängd överklagandefrist som förekommer på bland annat socialförsäkringsområdet utgör avsteg från vad som gäller i förvaltningen i övrigt. Tiden tre veckor för att överklaga ett beslut gäller också för alla mål och ärenden i tingsrätt. Vi anser med hänsyn till detta att det bör krävas starka skäl för att frångå den ordning som normalt tillämpas.

En omständighet som talar för att knyta överklagandeordningen för ett beslut enligt den nya lagen till vad som gäller för den förmån eller det stöd som avgiften avser är att avgiften ofta kan ha en tydlig koppling till ett ärende om en förmån eller ett stöd. Härigenom skiljer den sig från en sanktionsavgift enligt till exempel brottsdatalogen. En sanktionsavgift enligt sistnämnda lag är mer fristående, i det att det agerande som föranleder avgiften inte behöver vara kopplat till något tidigare ärende utan tar sikte på en överträdelse av regelverket som sådant. Det saknas då redan av den anledningen behov av att samordna överklagandeordningen på något sätt. Skattetillägg kan däremot i dessa avseenden anses ha vissa likheter med den nu aktuella sanktionsavgiften. Ett skattetillägg har normalt ett tydligt samband med ett ärende om beskattning. Detta illustreras bland annat av att ett beslut om skattetillägg får överklagas så länge beslutet i den fråga som har föranlett skattetillägget inte har fått laga kraft.<sup>416</sup> Ordningen för att överklaga ett beslut om skattetillägg skiljer sig inte heller åt mot vad som gäller för ett beslut som rör den underliggande skattefrågan.

Som lyftes fram i remissyttranden över SOU 2011:3 kan det vara en fördel om överklagandefristen är densamma som för den förmån eller det stöd som ett beslut om sanktionsavgift avser. Vi delar visserligen denna bedömning, men menar att den inte kan ges någon avgörande betydelse. Detta då sådana vinster för den enskilde endast kan antas uppkomma om han eller hon samtidigt har överklagat ett

---

<sup>416</sup> Se 67 kap. 14 § skatteförfarandelagen.

beslut om den förmån eller det stöd som avgiften avser. Detta bygger i sin tur på att ett beslut att ta ut en sanktionsavgift har fattats i någorlunda nära tidsmässigt samband med ett beslut om den förmån eller det stöd som avgiften avser. Att detta skulle utgöra normalfallet kan enligt vår mening inte förutsättas. En sanktionsavgift ska också kunna tas ut *innan* det har fattats ett beslut om förmånen eller stödet, om den oriktiga uppgiften upptäcks på ett tidigt stadium.

Det går inte heller att förutsätta att ett överklagande av ett beslut om sanktionsavgift kommer att handläggas tillsammans med ett överklagande som avser förmånen i sig, eller ett eventuellt beslut om återkrav. Att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i dag handlägger ärenden om förmåner och stöd skilt från bland annat ärenden om återkrav, talar mot ett sådant antagande (se avsnitt 6.4.3 och 6.4.4).<sup>417</sup> Det kan dock tänkas att det förekommer att beslut om återkrav fattas i samband med ett beslut om sanktionsavgift. Beslut om återkrav överklagas i regel också på samma sätt som ett beslut om förmånen eller stödet i sig. Behovet av samordning gör sig i dessa fall gällande i större utsträckning.<sup>418</sup> Detta särskilt med hänsyn till att besluten kan grunda sig i samma oriktiga uppgift och att frågor om nedsättning kan aktualiseras i båda ärendetyperna. Samma subjektiva omständigheter kan då behöva prövas. Det bör dock beaktas att ett beslut om återkrav förutsätter att en utbetalning har skett, vilket inte krävs enligt den nya lagen. Det kan därför antas att behovet av att samordna ett överklagande som avser en sanktionsavgift, med ett om återkrav, i många fall kommer att saknas.

En samordnad överklagandefrist kan således, som vi ser det, inte förutsättas borge för några betydande vinster för den enskilde vad gäller att ärenden inte hamnar ”i otakt”. Vi anser att det inte heller är möjligt att dra slutsatsen att ökad effektivitet skulle uppnås hos den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan om överklagandefristen blir densamma.

Ett syfte med sanktionsavgiftssystemet är att det ska leda till en snabbare reaktion vid en regelöverträdelse. Att då föreskriva att vissa beslut enligt den nya lagen ska omprövas i särskild ordning innan de får överklagas, och att en förlängd frist för att överklaga beslutet ska tillämpas, ligger enligt vår uppfattning inte i linje med detta syfte. Risker är enligt vår mening i stället att förfarandet drar ut på tiden

<sup>417</sup> Se även Försäkringskassan, 2005, *Återkrav*, Vägledning 2005:3, s. 55.

<sup>418</sup> Detta lyftes särskilt fram i SOU 2011:3, s. 187.

på ett inte ändamålsenligt sätt. I promemorian *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*, Ds 2010:17, lyftes bland annat fram att de långa överklagandefristerna i socialförsäkringsmål orsakar onödiga fördröjningar i handläggningen och att de bidrar till att det dröjer lång tid innan domstolarna kan avgöra målen.<sup>419</sup> Långa överklagandefrister riskerar som vi ser det också att hamna i konflikt med den enskildes rätt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att få ett avgörande i skäligen tid (avsnitt 8.9.4). Eftersom ett förfarande om att ta ut en sanktionsavgift, enligt vår bedömning, är att se som en anklagelse för brott har den enskilde rätt att få sanktionsavgiften prövad av en oavhängig och opartisk domstol. En ordning som föreskriver en obligatorisk omprövning hos samma instans som har beslutat om avgiften utesluter naturligtvis inte att detta uppfylls. Det kan emellertid ifrågasättas om ett *krav* på omprövning innan ett beslut kan komma under domstolsprövning ligger i linje med rätten till en sådan prövning inom skäligen tid. Detta eftersom den enskilde är tvingad att invänta resultatet av omprövningsbeslutet innan han eller hon kan få sanktionsavgiften prövad i domstol.

En nackdel med en samordning är vidare att klagotiden kommer att variera mellan olika beslut om sanktionsavgift avseende olika förmåner eller stöd. Detta motverkar enligt vår uppfattning den enhetlighet och tydlighet som vi eftersträvar i den nya lagen. Det kan leda till oklarheter som kan drabba enskilda. Det framstår till exempel som omotiverat att överklagandetiden för ett beslut om sanktionsavgift som avser personlig assistans ska vara olika beroende på om beslutet har fattats av en kommun eller av Försäkringskassan. Sådana skillnader kan för den enskilde upplevas som svårförståeliga.

Europakonventionen ställer inte upp något krav på en minsta överklagandefrist. Tvärtom poängteras vikten av att kunna få ett slutligt avgörande i skäligen tid i konventionen och i Europadomstolens praxis. Något konkret som talar för en rättsförlust för den enskilde enbart på grund av att samma överklagandefrist som gäller för andra förvaltningsbeslut tillämpas i ärende om sanktionsavgift har vi svårt att se.

Tanken om att tyngdpunkten i förfarandet normalt bör ligga i första instans gör sig, enligt vår bedömning, inte heller gällande på samma sätt när det gäller ett beslut om sanktionsavgift som för andra förvaltningsbeslut.<sup>420</sup> Detta med hänsyn till att Europakonventionen

<sup>419</sup> *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*, Ds 2010:17, s. 153 f.

<sup>420</sup> SOU 2020:37, s. 572.

föreskriver en rätt för den enskilde till prövning i domstol, vilket i förvaltningsprocessen, och i ett ärende enligt den nya lagen, är andra instans. Av praxis från Europadomstolen om svenska skattetillägg framgår att beslutsmyndigheten inte utgör en domstol i den mening som avses i artikel 6.1.<sup>421</sup>

Det kan hävdas att en omprövning av beslutsinstansen skulle kunna leda till ett snabbare avgörande för den enskilde. Belastningen på förvaltningsdomstolarna kan också antas minska. Dessa effekter bygger dock i första hand på att beslutsinstansen, vid omprövningen, ändrar beslutet på det sätt den enskilde vill. I annat fall bör problem med långa handläggningstider kunna kvarstå. Den enskilde tvingas i dessa fall ta ett nytt initiativ för att få ärendet prövat i domstol. Med hänsyn till att det är fråga om en åtgärd av straffkaraktär anser vi att behovet av att minska måltillströmningen på domstolarna, vilket var ett argument för införandet av en utvidgad omprövning på socialförsäkringens område, inte kan ges en avgörande betydelse.<sup>422</sup>

Även utan en sådan särskild omprövning som gäller enligt bland annat 113 kap. socialförsäkringsbalken innehåller förvaltningslagen både en möjlighet och en skyldighet att ompröva ett beslut. Av 37 § förvaltningslagen framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Om beslutet har överklagats får beslutet emellertid bara ändras om det är *uppenbart* felaktigt i något väsentligt hänseende och det kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part (38 och 39 §§). En omprövning i enlighet med sistnämnda bestämmelser är således mer begränsad än den som görs enligt 113 kap. socialförsäkringsbalken. I viss mån talar möjligheten till omprövning i förvaltningslagen dock mot ett behov av en så omfattande, och obligatorisk, omprövning som föreskrivs balken.

Vi kan även konstatera att beslut om vissa förmåner och stöd som kommer att omfattas av den nya lagen, exempelvis CSN:s beslut om bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, inte får överklagas.<sup>423</sup> Om det i den nya lagen skulle anges att ett beslut om sanktionsavgift överklagas i

---

<sup>421</sup> *Janosevic mot Sverige.*

<sup>422</sup> *En handläggningslag - förfarandet hos försäkringskassorna*, SOU 2001:47, s. 345.

<sup>423</sup> Se 16 § förordningen om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan.

den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som avgiften avser, kan oklarheter uppkomma i dessa fall. Ett sådant förbud mot att överklaga skulle, med hänsyn till artikel 6.1 i Europakonventionen, inte kunna gälla för ett beslut om sanktionsavgift. I svensk praxis är det sedan länge klarlagt att ett överklagandeförbud som står i strid med artikel 6.1 inte ska tillämpas.<sup>424</sup> Ett förtydligande i den nya lagen som tar sikte på dessa situationer hade troligen krävts. Lagtekniskt framstår detta inte som tillfredsställande och talar också i åtminstone viss mån mot en samordning av överklagandeordningen, genom en hänvisning till vad som gäller för den förmån eller det stöd som avgiften avser.

*En hänvisning till vad som gäller om omprövning och överklagandefrist för en förmån eller ett stöd bör inte tillämpas*

Av det ovan anförda kan vi konstatera att det finns skäl som talar både för och mot att föreskriva att beslut om sanktionsavgift bör överklagas i den ordning som gäller för den förmån eller det stöd som avgiften avser. Som vi anført inledningsvis anser vi att det bör krävas starka skäl för att frånga vad som normalt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut, när det gäller överklagandefrist och omprövning i särskild ordning. Att det är fråga om beslut om en åtgärd som kan jämföras med straff medför att rätten till en effektiv tillgång till domstolsprövning, inom skälig tid, måste anses väga tungt. Då den nya lagen kommer att tillämpas av många olika aktörer och avse förmåner och stöd av varierande slag anser vi att behovet av en tydlig och enhetlig överklagandeordning också är framträdande. Vi anser därför sammantaget att övervägande skäl talar mot att knyta ordningen för överklagande enligt den nya lagen till vad som gäller för den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser.

*Bestämmelser om omprövning och överklagandefrist som avviker från förvaltningslagen bör inte tas in i den nya lagen*

Oaktat den bedömning vi gjort ovan kan det övervägas om det bör införas bestämmelser om att ett beslut ska omprövas innan det kan överklagas, eller en längre överklagandefrist än vad som framgår av

---

<sup>424</sup> Se exempelvis RÅ 2001 ref. 56.

44 § förvaltningslagen. Vi anser att det saknas anledning att införa sådana bestämmelser. Många av de nackdelar som vi redogjort för ovan skulle kvarstå med en sådan ordning, exempelvis längre handläggningstider. När det gäller överklagandefristen kan vi även notera att det i olika lagstiftningsärenden har förordats att för socialförsäkringsmål och i mål om arbetslöshetsförsäkring bör överklagandefristen generellt sett vara tre veckor.<sup>425</sup>

Vi anser vidare att det saknas behov av att i den nya lagen särskilt ange att beslut om sanktionsavgift får överklagas inom tre veckor. I andra författningar som innehåller sanktionsavgifter anges normalt endast att ett beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som exempel kan nämnas 7 kap. 3 § brottsdatalagen, 60 § fiskelagen och 31 § livsmedelslagen. En bestämmelse i den nya lagen som anger att ett beslut får överklagas inom tre veckor skulle dessutom i praktiken behöva fyllas ut med vad som följer av 44 § förvaltningslagen om från vilken tidpunkt tidsfristen ska räknas. Av sistnämnda bestämmelse framgår att ett överklagande som huvudregel ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet genom den myndigheten. Om klaganden däremot är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Motsvarande bör gälla här.

### 8.13.5 Prövningstillstånd

**Förslag:** Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

**Skälen för förslaget:** Artikel 6.3 i Europakonventionen innehåller inte en rätt att få ett beslut prövat i mer än en domstolsinstans. En sådan rätt finns dock enligt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen, som vi bedömer är tillämplig på ett förfarande om att ta ut den nu aktuella sanktionsavgiften, med hänsyn till att det är fråga om en anklagelse för brott (se avsnitt 8.2.3). Stadgandet innebär dock *inte* att krav på prövningstillstånd är otillåtet, då prövningstillståndet inte innebär en inskränkning av själva rätten att överklaga

<sup>425</sup> SOU 2001:47, s. 334 och Ds 2010 :17, s. 152 f.

till högre instans.<sup>426</sup> Redan med hänsyn till detta anser vi att det saknas hinder mot att, i likhet med vad som gäller för flertalet andra sanktionsavgifter, föreskriva att det krävs prövningstillstånd i kammarrätten.<sup>427</sup> Undantag från den rätt till prövning i högre instans som anges i artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet kan också göras genom föreskrift i lag, när det gäller mindre grova gärningar. I praxis har undantagsregeln ansetts kunna tillämpas på skattetillägg.<sup>428</sup> Den sanktionsavgift vi föreslår tar sikte på överträdelse av mindre allvarlig karaktär, även om avgiften kan komma att uppgå till ett förhållandevis högt belopp i enskilda fall. Vi har svårt att se någon avgörande skillnad i detta avseende jämfört med skattetillägg. Av 13 § skattebrottslagen framgår att skattetillägg kan komma i fråga som sanktion även när det är fråga om brott av normalgraden, om det undandragna skattebeloppet understiger två prisbasbelopp. Den beloppsgräns som vi föreslår i avsnitt 8.2.8 avser, som jämförelse, ett halvt prisbasbelopp. Vi anser därför att ett beslut om sanktionsavgift kan omfattas av undantaget om mindre grova gärningar.

Vi anser mot denna bakgrund att det med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden saknas hinder mot att föreskriva ett krav på prövningstillstånd vid överklagande av beslut om sanktionsavgift till kammarrätten. Någon omständighet som i övrigt talar mot att införa en sådan begränsning har vi inte kunnat finna. En sådan bestämmelse bör därför införas i den nya lagen.

### 8.13.6 Forumfrågor

**Förslag:** Ett beslut om sanktionsavgift ska överklagas till den förvaltningsrätt som prövar den förmån eller det stöd som avgiften avser. CSN:s beslut överklagas dock till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen.

**Skälen för förslaget:** Enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar gäller att om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän för-

<sup>426</sup> Jämför *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol*, prop. 2004/05:131, s. 175 och *Hovrättsprocessen i framtiden*, Ds 2001:36, s. 77.

<sup>427</sup> Se exempelvis 6 kap. 2 § tullagen avseende tulltillägg och 31 § livsmedelslagen.

<sup>428</sup> RÅ 2003 ref. 53.

valtningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt. Vidare gäller enligt 14 § andra stycket att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

För flertalet av de förmåner och stöd som en sanktionsavgift kan hänföra sig till finns särskilda föreskrifter om till vilken förvaltningsrätt överklagande ska ske, som avviker från 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Följande exempel kan särskilt nämnas. För beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gäller enligt 113 kap. 14 § socialförsäkringsbalken att beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslut i saken fattades. Beslut i övriga fall överklagas hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades. För Migrationsverkets beslut enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller att överklagande sker hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningsen vistades när beslutet fattades. Hos CSN gäller att beslut som rör en person som är bosatt i Sverige (och som inte ska överklagas till Överklagandenämnden) överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. Beslut i övriga fall överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i ärendet fattades. Detta framgår av 6 kap. 10 § studiestödslagen.

Vi har ovan gjort bedömningen att övervägande skäl talar mot att samordna bestämmelserna om överklagande i den nya lagen med överklagandefrister och särskilda regler om omprövning som kan finnas för en viss förmån eller ett visst stöd. När det gäller vilken förvaltningsrätt som ska pröva ett överklagande anser vi däremot att en samordning är motiverad. För det första framstår det inte som ändamålsenligt att en förvaltningsrätt som första instans prövar ett beslut om den förmån som avgiften avser, och ett eventuellt beslut om återkrav, medan en annan förvaltningsrätt prövar beslutet om sanktionsavgift. En sådan ordning måste framstå som svårförståelig för den enskilde. Det skulle även hindra domstolarna från att samordna handläggningen av mål i de fall ett beslut om den förmån som avgiften avser, eller ett beslut om återkrav, är föremål för överprövning samtidigt som ett beslut om sanktionsavgift. En samordning i fråga om vilken förvaltningsrätt som ska pröva ett överklagande anser vi



inte har några negativa följder för den enskildes rättssäkerhet, snarare tvärtom.

Mot denna bakgrund anser vi att det i den nya lagen bör anges att ett beslut om sanktionsavgift överklagas till den förvaltningsrätt som prövar den förmån eller det stöd som avgiften avser. Eftersom vi i avsnitt 8.13.2 har gjort bedömningen att samtliga CSN:s beslut om sanktionsavgift bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol, kan forumfrågan i dessa fall inte samordnas på samma sätt som för övriga aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen. Vi anser därför att det särskilt bör anges att CSN:s beslut överklagas till den förvaltningsrätt som anges i 6 kap. 10 § studiestödslagen.

### 8.13.7 Överklagande av företrädare för det allmänna

**Förslag:** Det allmänna ombudet för socialförsäkringen får, om avgiften inte avser premiepension, överklaga Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och en domstols beslut om sanktionsavgift. Ombudet får vid överklagande av en domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

IAF får överklaga en arbetslöshetskassas och en domstols beslut om sanktionsavgift. Inspektionen får vid överklagande av en domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

### Skälen för förslaget

*Rätt för det allmänna ombudet för socialförsäkringen att överklaga*

Av 42 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas endast om det har gått den det berör emot. Ett beslut om sanktionsavgift måste normalt sett anses ha gått emot den som avgiften tas ut av. Detsamma kan inte sägas i förhållande till den aktör som har tagit ut avgiften. Den instans som har beslutat om sanktionsavgift kan inte överklaga sitt eget beslut. I syfte att kunna verka för en effektiv prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet har det allmänna ombudet för socialförsäkringen getts rätt att, utan att ha varit part i ärendet hos beslutsmyndigheten, överklaga Försäkringskassans och

Pensionsmyndighetens beslut till förvaltningsrätt.<sup>429</sup> Detta framgår av 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken. Av bestämmelsen framgår också att det allmänna ombudet får uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol. Enligt 113 kap. 32 § tillämpas inte bestämmelserna i fråga om beslut som avser premiepension.

Det allmänna ombudets rätt att överklaga kan i dessa avseenden närmast ses som en uppsättning regler som medger undantag från bland annat kravet på att ett beslut ska angå, och ha gått emot, den som vill angripa detsamma.<sup>430</sup> I praxis har anförts att när det allmänna ombudet överklagar till förvaltningsrätt aktualiseras egentligen inte frågan om beslutet har gått ombudet emot, utan det ligger i själva ombudsfunktionen att det allmänna ombudet får överklaga samtliga beslut som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan fatta inom ombudets kompetensområde.<sup>431</sup> Samma bedömning har gjorts när det gäller det allmänna ombudet för Skatteverket.<sup>432</sup> Det saknas enligt vår mening anledning att ha något annat synsätt i fråga om beslut enligt den nya lagen. Med hänsyn till att den sanktionsavgift vi föreslår är en ny företeelse på socialförsäkringsområdet anser vi att det finns ett tydligt behov av att det allmänna ombudet kan verka för en prejudikatbildning även avseende beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Att det är fråga om en åtgärd som kan jämföras med straff talar inte i någon annan riktning.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör anges i den nya lagen att det allmänna ombudet för socialförsäkringen får överklaga Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och en domstols beslut om sanktionsavgift. Det bör emellertid inte gälla beslut om en avgift som avser premiepension, med hänsyn till att bestämmelserna om det allmänna ombudets rätt att överklaga enligt 113 kap. 32 § socialförsäkringsbalken inte tillämpas i fråga om beslut som avser premiepension.

Av 113 kap. 12 och 17 §§ socialförsäkringsbalken framgår att det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part. När det gäller ombudets överklagande till förvaltningsrätt får en bestämmelse som anger att det även får göras till förmån för en enskild part anses sakna funktion. Den har i stället ansetts riskera att under-

<sup>429</sup> Jämför *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*, prop. 2003/04:152, s. 241 f. och prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10, s. 32.

<sup>430</sup> *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*, SOU 2018:5, s. 99 och 151 f.

<sup>431</sup> HFD 2021 ref. 71.

<sup>432</sup> Prop. 2010/11:165, s. 621.

gräva tilliten till ombudets neutralitet och självständighet.<sup>433</sup> Även för det allmänna ombudet för Skatteverket och IAF har rekvisitet ”till förmån för enskild part” ansetts kunna utgå.<sup>434</sup> När det allmänna ombudet överklagar ett beslut av domstol är svaret dock inte entydigt. Bestämmelsen i 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken har tolkats som att utgångspunkten måste vara att den ska uppfattas som undantag från kravet på kontraritet och att den ger det allmänna en förstärkt möjlighet att föra mål vidare till högre instans.<sup>435</sup> Det är alltså fråga om fall där ombudet överklagar ett beslut och vinner bifall till sin talan i förvaltningsrätten. Ombudet kan då med stöd av denna bestämmelse överklaga till kammarrätten, under förutsättning att ombudet ändrar sin talan till fördel för den enskilde. Tillämpningsområdet kan därför antas vara mycket begränsat. Med hänsyn till att det i den nya lagen är fråga om åtgärder som jämföras med straff i Europakonventionens mening, kan en sådan utökad rätt att överklaga dock fylla ett viktigt syfte. Detta då intresset av att någon inte felaktigt blir föremål för en straffliknande åtgärd måste anses väga tungt. Mot denna bakgrund anser vi att det – i likhet med vad som framgår av 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken – bör anges i den nya lagen att vid överklagande av en domstols beslut får det allmänna ombudet föra talan även till förmån för enskild part.

### *Rätt för IAF att överklaga*

IAF får enligt 51 § lagen om arbetslöshetsförsäkring överklaga en domstols eller en arbetslöshetskassas beslut i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen. Ett sådant överklagande får ske även till förmån för enskild part. Syftet med denna bestämmelse är, i likhet det allmänna ombudet i socialförsäkringsbalken, att kunna bidra till utvecklingen av vägledande praxis, dock inom arbetslöshetsförsäkringen.<sup>436</sup> Vi anser att det saknas anledning att i den nya lagen inte ge IAF en motsvarande möjlighet att överklaga en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift. De skäl som vi anför om det allmänna ombudet för socialförsäkringen ovan gör sig gällande även här. Vi anser därför att det i den nya lagen bör anges att IAF får överklaga en arbetslös-

<sup>433</sup> SOU 2018:5, s. 152.

<sup>434</sup> Jfr prop. 2010/11:165, s. 621 och SOU 2020:37, s. 584.

<sup>435</sup> Jfr SOU 2018:5, s. 142 ff. och HFD 2021 ref. 71.

<sup>436</sup> SOU 2020:37, s. 583.

hetskassas och domstols beslut om sanktionsavgift, och att vid överklagande av en domstols beslut får IAF föra talan även till förmån för enskild part.

#### *Särskilt angående överklagandefristen*

Av 44 § förvaltningslagen framgår, som nämnts ovan, att om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska ett överklagande ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Det allmänna ombudet i socialförsäkringsbalken och IAF företräder det allmänna. Överklagandet ska därför ha kommit in inom den tid som anges i nämnda bestämmelse. Vi anser att det saknas behov av att särskilt ange detta i den nya lagen utan det följer direkt av att förvaltningslagen är tillämplig vid överklagande enligt lagen (se avsnitt 8.13.2).

### **8.13.8 Arbetslöshetskassan som motpart**

**Förslag:** Om en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift ska kassan var den enskildes motpart.

IAF får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Inspektionen för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

### **Skälen för förslaget**

#### *Arbetslöshetskassan som den enskildes motpart*

Enligt praxis saknar en myndighet rätt att utan stöd i särskild föreskrift föra talan mot beslut varigenom myndighetens beslut har ändrats.<sup>437</sup> Om en enskild överklagar ett beslut av en myndighet ska, enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen, den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Av ordalydelsen framgår att bestämmelsen endast kan ge förvaltningsmyndigheter partsställning. Privata organ, till exempel en arbetslöshetskassa, omfattas alltså inte. Vi har

<sup>437</sup> Se till exempel RÅ 1989 ref. 47.

i avsnitt 8.12.2 bedömt att förvaltningslagen ska tillämpas av arbetslöshetskassorna när de handlägger ett ärende enligt den nya lagen, och att de då ska jämföras med en myndighet. Vi anser därför att arbetslöshetskassorna bör kunna inträda i processen på samma sätt som en förvaltningsmyndighet när ett sådant organs beslut om sanktionsavgift överklagas av den enskilde. Intresset av en utökad prejudikatbildning – som var ett uttalat syfte med att införa 7 a § förvaltningsprocesslagen<sup>438</sup> – är enligt vår bedömning inte mindre i de fall en arbetslöshetskassa har fattat ett beslut om sanktionsavgift. Vi kan även notera att en motsvarande ordning gäller avseende beslut enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Av 58 § den lagen framgår att i ett mål där en enskild part överklagar en arbetslöshetskassas beslut är kassan den enskildes motpart.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör tas in en bestämmelse i den nya lagen som anger att om en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift överklagas av en enskild, ska kassan vara den enskildes motpart.

#### *Möjlighet för IAF att träda in i processen*

Vi har i avsnitt 8.13.7 föreslagit att IAF bör ges rätt att överklaga en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift. På arbetslöshetsförsäkringens område har IAF rätt att träda in i processen och föra det allmänna talan i förvaltningsdomstol. Av 59 § lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår att IAF får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmänna talan. Det är IAF som för det allmänna talan i Högsta förvaltningsdomstolen. Denna ordning bör enligt vår mening gälla även vid överklagande av beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Genom en sådan ordning kan IAF ges verktyg att främja rättssäkerheten och bidra till utvecklingen av rättspraxis kring det föreslagna sanktionsavgiftssystemet.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör tas in en bestämmelse i den nya lagen som anger att IAF har rätt att träda in i processen på motsvarande sätt som anges i 59 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

---

<sup>438</sup> *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*, prop. 1995/96:22, s. 75.

## 8.14 Vissa rättssäkerhetsfrågor

### 8.14.1 Inledning

Rättigheterna i Europakonventionen ska, enligt Europadomstolen, vara praktiska och effektiva och inte bara teoretiska och illusoriska. Med detta avses att den enskilde måste ha en reell möjlighet att tillgodogöra sig rättigheterna i praktiken, inte bara i teorin.<sup>439</sup> En aspekt av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.3 i konventionen är tillgången till prövning i domstol. En typ av hinder som i detta avseende kan äventyra den enskildes rätt till en rättvis rättegång är oöverstigligena processkostnader, i förhållande till den enskildes ekonomiska förhållanden. Kravet på en rättvis rättegång innebär att staten i vissa fall är skyldig att ersätta den enskilde för dennes kostnader som är förknippade med rättegången. Staten är dock fri att bestämma på vilket sätt detta ska ske.<sup>440</sup> Skyldigheterna som följer av artikel 6.3 kan uppfyllas bland annat genom att staten tillhandahåller rättshjälp, utser ett offentligt biträde för den enskilde eller medger ersättning för rättegångskostnader i efterhand, under vissa förutsättningar.

Vi har i avsnitt 8.2.3 gjort bedömningen att sanktionsavgiften i den nya lagen är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening, och att ett förfarande om att ta ut en sådan avgift är att se som en anklagelse för brott enligt artikel 6.3 i konventionen. Sanktionsavgiften rör ett brett område och många olika kategorier av personer, som kan ha olika förutsättningar att hävda sin rätt i en domstolsprocess. Det finns med hänsyn till detta anledning att överväga om det i den nya lagen bör införas regler som särskilt syftar till att säkerställa att rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.3 tillgodoses i mål om den sanktionsavgift som vi föreslår.

---

<sup>439</sup> Europadomstolens dom i målet *Airey mot Irland*, nr 3455/05, den 9 oktober 1979.

<sup>440</sup> *Airey mot Irland*.

## 8.14.2 Kostnadsfritt biträde i mål enligt den nya lagen

**Bedömning:** Det bör i den nya lagen inte föreskrivas någon särskild rätt för den enskilde att – genom att ett offentligt biträde förordnas eller att kostnaderna för ett ombud ersätts – få tillgång till kostnadsfritt juridiskt biträde. Rätten till en rättvis rättegång bör i det enskilda fallet kunna tillgodoses genom möjligheten till rättshjälp enligt rättshjälplagen.

### Skälen för bedömningen

#### *Utgångspunkter*

Möjligheten till juridiskt biträde syftar ytterst till att säkerställa att den enskilde får en rättvis rättegång.<sup>441</sup> När det gäller rätten till ett offentligt biträde ska den enskildes ekonomiska förhållanden inte påverka bedömningen av behovet. I förarbetena till bestämmelserna om offentligt biträde i mål om utvisning eller avvisning anfördes att det avgörande bör *uteslutande* vara om utlänningens rätt inte kan tillvaratas utan biträde.<sup>442</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden anfört att just intresset av rättssäkerhet motiverar att i vissa avseenden analogivis tillämpa straffprocessuella regler och principer i ”brottmålsliknande” förvaltningsmål.<sup>443</sup> Som vi återkommer till har detta dock inte innefattat bestämmelser om offentlig försvarare.

Det är alltså rättssäkerheten för den enskilde och dennes behov av ett juridiskt biträde för att ta tillvara sin rätt som står i fokus. Vi ser inte anledning att ha någon annan utgångspunkt när det gäller att bedöma vilket behov av juridiskt biträde som kan finnas i ett mål om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Med denna utgångspunkt är frågan om det finns några särskilda faktorer som kan anses tala för eller emot ett särskilt behov av kostnadsfritt biträde i sådana mål.

---

<sup>441</sup> *Rättsvissans pris*, SOU 2014:86, s. 51.

<sup>442</sup> *Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden*, SOU 1971:76, s. 160.

<sup>443</sup> Jämför RÅ 1993 ref. 76, RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1987 ref 42.

*Sanktionsavgiftens karaktär och rättsverkningar*

Europadomstolen har i avgöranden som rör artikel 6.3 anført att en omständighet som ska beaktas när frågan om den enskilde har haft tillgång till en rättvis rättegång är vad som står på spel för den enskilde i målet.<sup>444</sup> I ett mål om skattetillägg har i detta avseende beaktats att den enskilde inte riskerade en frihetsberövande påföljd.<sup>445</sup>

En sanktionsavgift enligt den nya lagen är en ekonomisk sanktion. Även om avgiften kan antas påverka den enskilde negativt, är det enligt vår bedömning inte fråga om sådana betydande ingrepp i den personliga integriteten som utgör en förenande faktor i de ärenden där offentligt biträde kan förordnas, det vill säga i vissa mål enligt utlänningslagen och i ärenden om tvångsvård. I de målen är kravet på rättssäkerhet starkt knutet till ett utpräglat behov av materiellt riktiga avgöranden.<sup>446</sup>

När det gäller rättshjälp anförde Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden att en skiljelinje kan dras mot ärenden som rör vederbörandes egen person.<sup>447</sup> 1993 års rättshjälpsutredning ansåg att utgångspunkten bör vara att offentligt biträde endast ska förordnas i ärenden om tvångsingripanden eller andra starkt integritetskänsliga åtgärder.<sup>448</sup> Rättshjälpskommittén antog en liknande ståndpunkt och ansåg att offentligt biträde skulle begränsas till de ärenden som kan vara av *synnerligen* ingripande betydelse för den enskilde.<sup>449</sup> Ett felaktigt avgörande kan leda till att någon frihetsberövas på fel grunder, och det kan vara förenat med direkt livsfara att inte erbjuda skydd åt en person som är i behov av internationellt skydd.

Att ta ut en sanktionsavgift enligt den nya lagen kan, enligt vår mening, inte jämföras med nyss nämnda rättsverkningar. Detta innebär givetvis inte att behovet av en rättssäker domstolsprocess är principiellt mindre i ett mål om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Det talar dock mot att det, på ett generellt plan, finns ett utpräglat behov av juridiskt biträde i dessa mål. Även om den förmån eller det stöd som en sanktionsavgift enligt den nya lagen kan avse i vissa fall

<sup>444</sup> Se till exempel *Airey mot Irland*.

<sup>445</sup> Europadomstolens beslut i målet *Barsom och Varli mot Sverige*, nr 40766/06 och 40831/06, den 4 januari 2008.

<sup>446</sup> Sebastian Wejedal, 2017, *Rätten till biträde: om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, Department of Law, School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, s. 570.

<sup>447</sup> SOU 1971:76 s. 71.

<sup>448</sup> *Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd*, SOU 1995:81, s. 209 f.

<sup>449</sup> *Rättshjälp: offentliga biträden, organisationsfrågor m. m.*, SOU 1985:4, s. 85.



kan ha integritetskänsliga inslag – exempelvis i ärenden om assistansersättning – anser vi att detta inte går att direkt överföra på ett mål om sanktionsavgift. Det torde sällan vara aktuellt att i ett mål om en sanktionsavgift enligt den nya lagen behöva ta närmare ställning till den enskildes hjälpbehov.

Sanktionsavgiftens ekonomiska karaktär och rättsverkningar för den enskilde talar, enligt vår mening, i viss mån mot ett behov av ett kostnadsfritt, juridiskt biträde för att garantera att den enskilde får tillgång till en rättvis rättegång i dessa mål. Det kan även erinras om att sanktionsavgiften inte kan omvandlas till en frihetsberövande påföljd, vilket har beaktats vid bedömningen av om det finns ett behov av rättshjälp.

### *Sanktionsavgiften kan normalt sett antas avse ett mindre belopp*

När det gäller frågan om vad som står på spel för den enskilde bör även storleken på sanktionsavgiften kunna få betydelse. I RÅ 2003 ref. 56, som avsåg ett skattetillägg om cirka 230 000 kronor, anförde Högsta förvaltningsdomstolen att vid tillämpningen av artikel 6.3 i Europakonventionen bör hänsyn tas dels till storleken av det påförda skattetillägget, dels till målets art och beskaffenhet. I målet nekades den enskilde rättshjälp enligt rättshjälplagen (1996:1619). Domstolen ansåg att endast när det är fråga om *särskilt betungande* påföljder och komplicerade rättsfrågor bör fri biträdes hjälp beviljas med stöd av Europakonventionen i mål om skattetillägg.

En helt övervägande andel av de avgifter som kan komma i fråga enligt den nya lagen kan antas avse förhållandevis små belopp. Det bör endast i rena undantagsfall kunna röra sig om belopp i den storleksordning som var för handen i RÅ 2003 ref. 56. Detta med hänsyn till att vi föreslår att en anmälan om misstänkt bidragsbrott fortfarande ska göras när det är fråga om belopp över ett halvt prisbasbelopp. En sanktionsavgift kommer då inte att bli aktuell. Även om en sanktionsavgift givetvis kan upplevas som betungande för den enskilde, anser vi att dess förväntade storlek i normalfallet inte är sådan att den talar för ett övergripande behov av kostnadsfritt juridiskt biträde.

*Lagstiftningens komplexitet samt bevisbörda och beviskrav*

Europadomstolen har uttalat att en komponent vid bedömningen enligt artikel 6.3 är den relevanta lagstiftningens komplexitet.<sup>450</sup> I det ovan nämnda avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen lyftes detta också fram (se RÅ 2003 ref. 56). Även huruvida den enskilde har bevisbördan för vissa sakförhållanden, och om det i huvudsak är fråga om bevisfrågor, kan få betydelse.

När det gäller regelverket kring de förmåner och stöd som en sanktionsavgift enligt den nya lagen kan hänföra sig till kan det upplevas som komplext av den enskilde. Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden ansåg att rättsregler i socialförsäkringsmål var ”ingalunda lättillgängliga”.<sup>451</sup> Det går dock, enligt vår mening, inte att jämföra med det skatterättsliga området, där särskild skatterättslig kompetens kan krävas. Ärenden om sanktionsavgifter enligt den nya lagen kan i första hand antas avse en bedömning av om den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller inte har fullgjort en anmälningsskyldighet, inte en bedömning av de materiella regler som avgör om någon har rätt till en viss förmån eller ett visst stöd. Eftersom sanktionsavgiften ska kunna tas ut utifrån ett strikt ansvar behöver skuldfrågor inte bedömas, en omständighet som annars kan föranleda ett större behov av rättsligt biträde.<sup>452</sup> Till detta kommer att bevisbördan för att förutsättningar för att ta ut en sanktionsavgift är uppfyllda ligger på det allmänna. Beviskravet är också högre ställt än i den ordinarie förvaltningsprocessen (se avsnitt 8.6.4 och 8.6.5).

Vi anser att dessa omständigheter sammantaget talar mot att det skulle finnas ett generellt behov av juridiskt biträde i mål enligt den nya lagen. Att det kan uppkomma frågor som har samband med den enskildes person, för det fall den enskilde gör gällande att det finns grund för att sätta ner avgiften, förändrar inte vår bedömning. Inte heller att den enskilde har bevisbördan för sådana subjektiva omständigheter ger anledning att se annorlunda på saken. Detta med hänsyn till att det rör sig om omständigheter som i första hand är kopplade till den enskilde och som därför inte kan anses förutsätta ett juridiskt biträde för att de ska kunna framföras i processen.

<sup>450</sup> Jämför Europadomstolens dom i målen *Klauz mot Kroatien*, nr 28963/10, den 18 juli 2013, *Stankiewicz mot Polen*, nr 46917/9, den 6 april 2006 och *Barsom och Varli mot Sverige*.

<sup>451</sup> SOU 1971:76 s. 185.

<sup>452</sup> Jämför NJA 1985 s. 806, där rätt till offentlig försvarare ansågs finnas, med hänsyn till att målet aktualiserade vissa frågor om uppsåt.

*Den enskildes förutsättningar och myndigheters utredningsansvar*

Den enskildes personliga och finansiella förhållanden har betydelse för behovet av kostnadsfritt juridiskt biträde. En sanktionsavgift enligt den nya lagen kan tas ut både av fysiska och juridiska personer. När det gäller juridiska personer anser vi att de som regel kan antas ha goda förutsättningar att föra sin talan på egen hand. Det står klart att juridiska personer kan omfattas av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen och att de kan ha rätt till skadestånd vid en överträdelse av denna rätt.<sup>453</sup> Det synes däremot inte finnas stöd i Europadomstolens praxis för att de har rätt till ett kostnadsfritt juridiskt biträde i mål avseende sanktionsavgifter.<sup>454</sup> En juridisk person kan processa på obeskattade medel, då kostnaden för ett juridiskt biträde utgör en avdragsgill kostnad i verksamheten. Detta borgar för en bättre möjlighet att föra sin egen talan. När det gäller exempelvis de assistansbolag som kan tänkas bli föremål för en sanktionsavgift enligt den nya lagen förutsätts de som driver sådana bolag dessutom ha särskild kunskap om regelverket. Dessa förhållanden talar enligt vår bedömning tydligt mot att juridiska personer generellt sett skulle vara i behov av ett kostnadsfritt juridiskt biträde. En sådan möjlighet skulle även utgöra ett principiellt avsteg från vad som gäller enligt rättshjälpslagen, som inte omfattar juridiska personer.<sup>455</sup>

När det gäller fysiska personer som kan komma att bli föremål för en sanktionsavgift enligt den nya lagen kan dessa antas ha varierande förutsättningar för att på ett effektivt sätt själv föra sin talan. Vi har ovan bedömt att mål om sanktionsavgift i normalfallet kan antas vara förhållandevis okomplicerade. Målets svårighetsgrad bör dock ses i ljuset av partens personliga förhållanden. Ett regelmässigt ”enkelt” ärende kan vara svårt för den som har en nedsatt förmåga på grund av ålder, hälsa eller liknande personliga förhållanden. Kostnader för att anlita ett juridiskt biträde kan också i vissa fall vara svåra att bära, med hänsyn till att sanktionsavgiften avser förmåner och stöd som kan tänkas utgöra den enskildes enda inkomst.

Mot dessa omständigheter måste dock ställas möjligheterna för den domstol som har att pröva målet om sanktionsavgift att påverka

---

<sup>453</sup> Jämför *Skadestånd och Europakonventionen*, prop. 2017/18:7, s. 35 och NJA 2004 s. 840, som avsåg miljöskadeståndavgift.

<sup>454</sup> Clarence Crafoord Olle Nykvist, *Företagens minimirättigheter enligt Europakonventionen vid påförande av administrativa sanktionsavgifter*, SvJT 2021, s. 901.

<sup>455</sup> Av 6 § rättshjälpslagen följer att rättshjälp får beviljas en ”fysisk person”.

obalansen mellan parterna. I avsnitt 8.13.2 föreslår vi att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I 8 § första och andra styckena förvaltningsprocesslagen anges att rätten ska se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och genom frågor och påpekanden verka för att parterna avhjälpes otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Bestämmelsen ger uttryck för den så kallade officialprincipen. Europadomstolen beaktade i ett mål som rörde skattetillägg – *Barsom och Varli mot Sverige* – de svenska förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet som ett skäl mot att det behövdes ett kostnadsfritt juridiskt biträde. I förarbetena till den nu gällande rättshjälpslagen anfördes vidare att behovet av juridiskt biträde *i hög grad* är beroende av om det är allmän domstol eller förvaltningsdomstol som ska handlägga målet. Förvaltningsdomstolarnas materiella processledning och utredningsansvar ansågs innebära att biträdesbehovet i dessa domstolar inte är detsamma som i mål vid allmän domstol.<sup>456</sup> Den relativt informella handläggningen av förvaltningsärenden anses medföra att det är betydligt lättare för den enskilde att själv ta tillvara sin rätt vid en sådan myndighet än vid allmän domstol.<sup>457</sup> I förarbetena till förvaltningsprocesslagen anfördes att syftet med lagen bland annat var att underlätta för allmänheten att föra talan vid förvaltningsdomstol.<sup>458</sup>

Domstolens utredningsansvar är inte fixerat utan avhängigt av sakens beskaffenhet. Officialprincipen ställer ett större krav på domstolens utredningsansvar och materiella processledning i mål som är betungande för den enskilde, jämfört med när saken rör en förmån som den enskilde har ansökt om. Om det finns brister i utredningen får det allmänna stå konsekvenserna för detta, med hänsyn till bevisbördans placering i ett ärende eller mål om sanktionsavgift enligt den nya lagen. När det gäller sådana mål kan officialprincipen få en särskild betydelse i fråga om det finns grund för att sätta ner avgiften, med hänsyn till att vi i avsnitt 8.9.2 har föreslagit att detta ska beaktas ex officio av såväl de aktörer som tar ut en sanktionsavgift som domstolarna. De faktorer som då kan beaktas är bland annat sådana personliga förhållanden som negativt kan påverka den enskildes förmåga att föra sin egen talan.

<sup>456</sup> Ny rättshjälpslag, prop. 1996/97:9, s. 115.

<sup>457</sup> Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen m.m., prop. 1972:132 s. 170.

<sup>458</sup> Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m., prop. 1971:30, s. 291.

Det är inte osannolikt att en fysisk person, i det enskilda fallet, kan behöva tillgång till ett juridiskt biträde för att effektivt kunna ta tillvara sin rätt i ett mål om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Med hänsyn särskilt till det stora utredningsansvar som domstolarna har, anser vi emellertid att detta individuella behov inte nödvändigtvis måste säkerställas genom att en särskild, övergripande, rätt till ett kostnadsfritt juridiskt biträde införs i den nya lagen.

*En särskild rätt till offentligt biträde eller ersättning bör inte införas*

Rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6.3 måste respekteras i ett ärende om sanktionsavgift enligt den nya lagen, eftersom det är fråga om en anklagelse för brott i konventionens mening.<sup>459</sup> Oaktat detta gör vi inte bedömningen att det också innebär ett övergripande krav på att dessa rättigheter ska säkerställas genom att ett kostnadsfritt juridiskt biträde alltid ska kunna tillhandahållas i sådana ärenden. Vad Europadomstolen prövar avseende artikel 6.3 är om rättegången har varit rättvis, givet omständigheterna i det *enskilda fallet*.<sup>460</sup> Vi har ovan redogjort för ett flertal omständigheter som vi anser talar mot att ett juridiskt biträde i normalfallet skulle krävas för att den enskilde ska tillförsäkras en rättvis rättegång i mål om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Att i den nya lagen föreskriva exempelvis en möjlighet att förordna ett offentligt biträde i mål om sanktionsavgift skulle, enligt vår bedömning, utgöra ett väsentligt avsteg från grundtankarna om i vilka typer av mål och ärenden som offentligt biträde bör förordnas. De omständigheter som vi redogjort för när det gäller att införa en utökad rätt till offentligt biträde talar, enligt vår mening, även mot att möjliggöra en särskild rätt till ersättning för ombudskostnader på liknande sätt som följer av 43 kap. skatteförfarandelagen.

Mot denna bakgrund stannar vi vid att det inte är nödvändigt att införa en särskild rätt till offentligt biträde eller en rätt till ersättning för kostnader i den nya lagen. När det gäller mål enligt den nya lagen anser vi i stället att rätten till en rättvis rättegång kan tillgodoses på ett konventionsenligt sätt genom möjligheten till rättshjälp enligt rättshjälpslagen.

---

<sup>459</sup> RÅ 2004 ref. 17.

<sup>460</sup> Se till exempel Europadomstolens dom i målet *Ognyan Asenov mot Bulgarien*, nr 38157/04, den 17 februari 2011.

*Möjlighet till rättshjälp enligt rättshjälpslagen*

I förarbetena till den nu gällande rättshjälpslagen uttalades att syftet med lagen är att den ska utgöra ett yttersta skyddsnät för den som inte kan få rättsligt bistånd på annat sätt.<sup>461</sup> Av 6 § rättshjälpslagen framgår att endast fysiska personer, och då endast de som har ett inkomstunderlag som inte överstiger 260 000 kronor, kan beviljas rättshjälp. När det gäller inkomstgränsen kan vi konstatera att även artikel 6.3 innehåller en begränsning i fråga om den enskildes finansiella situation, genom att artikeln avser de ”som saknar tillräckliga medel”.

En grundläggande förutsättning för att rättshjälp ska beviljas är att sökanden har ett *behov* av juridiskt biträde. Detta framgår av 7 § rättshjälpslagen. Statlig hjälp ska, enligt förarbetena till lagen, bara ges när det verkligen behövs.<sup>462</sup> Bedömningen av behovet av biträde ska göras utifrån den rättssökandes förmåga att själv föra sin talan, där målets svårighetsgrad ställs mot den enskildes personliga kvalifikationer. I förarbetena lyftes den enskildes fysiska och psykiska tillstånd fram som faktorer som ska beaktas. Den enskildes ålder kan även få betydelse. Språksvårigheter kan, enligt förarbetena, däremot inte medföra att det finns ett behov av rättshjälpsbiträde. I sådana situationer ska i stället möjligheten till tolk utnyttjas i första hand. Som vi redogjort för ovan uttalades även att behovet i hög grad är beroende av vilken domstol som ska handlägga målet.<sup>463</sup> I RÅ 2010 not 32 – som rörde återkrav av assistansersättning av en enskild som var förklarad och hänvisad till ett liv i rullstol, och som på grund av sin sjukdom hade mycket svårt att fylla i handlingar och skriva sin namnteckning – uttalade Högsta förvaltningsdomstolen bland annat att den rättsliga angelägenhetens art, omfattning och betydelse för den enskilde alltid ska vägas in. Gällande sistnämnda omständighet ska det avse en fråga som är av *väsentlig* betydelse för den enskilde.

I praxis har domstolarna varit restriktiva med att bevilja rättshjälp i förvaltningsärenden. I mål om sanktionsavgift enligt den nya lagen anser vi emellertid att det står klart att behovsbedömningen måste göras med beaktande av rätten till en rättvis rättegång i artikel 6. Det borde därför finnas ett utrymme att bevilja rättshjälp i den mån det krävs för att rätten till en rättvis rättegång ska kunna tillgodoses. Det

---

<sup>461</sup> Prop. 1996/97:9, s. 1.

<sup>462</sup> Prop. 1996/97:9, s. 82.

<sup>463</sup> Prop. 1996/97:9, s. 115.

bör således vara fråga om fall som ligger i skärningspunkten mellan sådana omständigheter som vi redogjort för ovan och som har varit av betydelse i avgöranden från Europadomstolen. Bedömningen av behovet av rättshjälp enligt 6 § rättshjälpslagen överlappar, enligt vår mening, i all väsentlighet med den bedömning som görs enligt artikel 6.3 i konventionen. Detta blir en fråga för rättstillämparen att avgöra i det enskilda fallet. Att endast fysiska personer kan komma i fråga för rättshjälp enligt rättshjälpslagen ger inte skäl att göra en annan bedömning. Detta med hänsyn till vad vi anfört ovan om juridiska personers behov av kostnadsfritt juridiskt biträde.

### *Särskilt angående offentlig försvarare*

Under vårt arbete har det anförts att den enskilde bör kunna ha rätt till offentlig försvarare i ett mål om sanktionsavgift. I avsnitt 8.13.2 föreslår vi att ett beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förfarandet styrs då av de regler som framgår av förvaltningsprocesslagen. Delar av rättegångsbalken, bland annat om vittne enligt 36 kap., är tillämpliga. Det saknas dock möjlighet att förordna en offentlig försvarare enligt 21 kap. rättegångsbalken i förvaltningsrättsliga mål. I stället är det möjligt att i vissa måltyper förordna ett offentligt biträde. Någon analogivis tillämpning av reglerna om offentlig försvarare har inte heller förekommit i mål från Högsta förvaltningsdomstolen<sup>464</sup>, även om andra regler och principer av straffprocessuell natur har tillämpats på det sättet, till exempel om omröstningsregler, beviskrav och åberopsbörda.<sup>465</sup> Vår bedömning är därför att det saknas möjlighet att föreskriva att en offentlig försvarare ska kunna förordnas i ett ärende om sanktionsavgift enligt den nya lagen.

Vi kan i detta sammanhang notera att det i 6 kap. 3 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning föreskrivs en begränsad rätt till offentlig försvarare för fysiska personer i mål om sanktionsavgift enligt den lagen. Det krävs dock att det finns särskilda skäl, och juridiska personer undantas helt. Bestämmelsen är inte tillämplig vid överklagande av ett beslut av Finansinspektionen utan när denna myndighet väcker talan vid Stockholms

---

<sup>464</sup> Wejedal, s. 686.

<sup>465</sup> Jämför RÅ 1993 ref. 76, RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1987 ref 42.

rättsrätt om att sanktion enligt lagen ska beslutas. Det är då rättegångsbalkens bestämmelser som styr processen. Redan av det skälet kan rätten till offentlig försvarare enligt nämnda lag inte stå som modell för att en motsvarande bestämmelse bör införas i den nya lagen. Vidare motiverades bestämmelsen med att det kunde bli fråga om att bedöma komplicerade förhållanden och bevisfrågor, däribland insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation.<sup>466</sup> Dessa frågor måste ses som avsevärt mer komplicerade än de som kan aktualiseras i ett mål om sanktionsavgift enligt den nya lagen.

### 8.14.3 Muntlig förhandling

**Bedömning:** Det bör inte föreskrivas en särskild rätt till muntlig förhandling i den nya lagen.

#### Skälen för bedömningen

##### *Utgångspunkter*

Av 9 § förvaltningsprocesslagen framgår att huvudregeln är att förfarandet i allmän förvaltningsdomstol är skriftligt. I handläggningen får dock muntlig förhandling ingå som komplement. Domstolen kan självant eller efter yrkande från någon part besluta att hålla muntlig förhandling. En förvaltningsrätt kan avslå den enskildes begäran endast om det är uppenbart obehövt att hålla muntlig förhandling. Det kan vara fallet i mål som endast rör frågor av teknisk art eller rättsfrågor, om dessa lämpligen kan beläggas genom skriftväxling. För kamrätterna gäller att muntlig förhandling ska hållas om enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Rätten till muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol är således inte ovillkorlig. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen är muntlig förhandling däremot huvudregel. Den enskilde ska i princip ha rätt att påkalla muntlig förhandling vid domstolsprövningen. Europadomstolen har dock slagit fast att det inte finns ett generellt

---

<sup>466</sup> Prop. 2016/17:22, s. 249.



krav på muntlig förhandling i mål som avser sanktionsavgifter, utan det får göras en bedömning av behovet av muntlighet i det enskilda fallet för att rätten till en rättvis rättegång ska kunna säkerställas.<sup>467</sup>

I mål som rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 i konventionen har, i svensk praxis, de begränsningar som anges i 9 § förvaltningsprocesslagen fått stå tillbaka. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att i sådana mål får domstolarna avslå ett yrkande om muntlig förhandling endast i undantagsfall.<sup>468</sup> Vi har inte kunnat finna någon praxis som rör sanktionsavgifter, men enligt vår bedömning saknas anledning att ha en annan utgångspunkt än att ett yrkande om muntlig förhandling i ett mål enligt den nya lagen kan nekas endast i undantagsfall. Detta med hänsyn till att det är fråga om en anklagelse för brott. Ribban borde därför knappast kunna vara lägre än i mål som rör civila rättigheter och skyldigheter.

### *En särskild reglering bör inte införas i den nya lagen*

Frågan är om det är nödvändigt eller lämpligt att i den nya lagen särskilt reglera rätten till muntlig förhandling, i likhet med vad som anges i 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen. I sistnämnda bestämmelse anges att förvaltningsrätt och kammarrätt *ska* hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter, om en enskild begär det. Förhandling behöver emellertid inte hållas, om avgift inte kommer att tas ut. En sådan uttrycklig och i det närmaste ovillkorlig rätt till muntlig förhandling har den fördelen att den säkerställer att den nya lagen inte hamnar i konflikt med Europakonventionen. En klar nackdel är emellertid att det skulle medföra en stelhet i systemet, som riskerar att motverka målet att sanktionsavgiften ska vara en snabb och effektiv reaktion på en överträdelse. En ovillkorlig rätt till muntlig förhandling i den nya lagen skulle kunna leda till att detta yrkas även i mål där det är uppenbart att det inte behövs, exempelvis om det endast är fråga om en rent rättslig bedömning. Att behovet av muntliga inslag gör sig gällande med olika styrka i olika mål är enligt vår mening naturligt.

Som vi anført ovan ställer Europadomstolen inte upp ett så långtgående krav på muntlig förhandling i mål om sanktionsavgifter som

<sup>467</sup> Se Europadomstolens dom i målet *Jussila mot Finland*, nr 73053/01, den 23 november 2006.

<sup>468</sup> Se exempelvis RÅ 2002 ref. 23.

framgår av 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen. Om det bör hållas en muntlig förhandling i ett mål om sanktionsavgift får i stället avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Bestämmelsen i 9 § förvaltningsprocesslagen möjliggör en sådan individuell bedömning. Vid bedömningen förutsätts att domstolarna beaktar de krav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen, vilket regeringen pekade på i förarbetena till fiskelagen.<sup>469</sup>

Vi anser mot denna bakgrund att det inte bör föreskrivas en särskild rätt till muntlig förhandling i den nya lagen, utan att det krav som anges i artikel 6.1 i Europakonventionen kan tillgodoses inom ramen för bedömningen enligt 9 § förvaltningsprocesslagen.

## 8.15 Offentlighet och sekretess

### 8.15.1 Inledning

De uppgifter som kommer att förekomma i ärenden om sanktionsavgifter kan vara av vitt skilda slag. Alla uppgifter som kan förekomma i ett ärende om en förmån eller ett stöd kan också förekomma i ett sanktionsavgiftsärende. Därutöver kan det också förekomma uppgifter om omständigheter som den enskilde åberopar inom ramen för en begäran om att sanktionsavgiften ska sättas ner helt eller delvis. Det kan exempelvis vara uppgifter om den enskildes eller närståendes hälsotillstånd, ekonomiska förhållanden eller andra skyddsvärda uppgifter.

I detta avsnitt behandlar vi frågan om det behöver göras ändringar på sekretessområdet med anledning av våra förslag om administrativa sanktionsavgifter. Avsnittet inleds med en översiktlig beskrivning av sekretessregleringen. Därefter följer våra överväganden avseende att det behövs en ny sekretessbestämmelse, hur den ska utformas och att sekretessen inte bör gälla för beslut. Slutligen redovisar vi våra överväganden såvitt avser frågan om bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess ska vara tillämpliga hos arbetslöshetskassorna i ärenden om sanktionsavgifter.

---

<sup>469</sup> Prop. 2007/08:107, s. 37.

## 8.15.2 Allmänt om sekretessregleringen

### Rätten att ta del av allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen är en av de grundläggande principerna i svensk rätt och innebär att allmänheten ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i tryckfrihetsförordningen. 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. Begränsningar i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar ska enligt bestämmelsens andra stycke anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den rättsliga regleringen om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Handlingsoffentligheten gäller enligt 2 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen för handlingar som förekommer i myndigheters, riksdagens och beslutande kommunal församlings verksamhet. Myndigheter är de organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen. Av 2 kap. 4 § OSL jämte bilagan till lagen anges vidare i fråga om handlingsoffentligheten att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen i tillämpliga delar även ska gälla arbetslöshetskassornas verksamhet vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem.

Sekretess enligt 3 kap. 1 § OSL innebär ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess innebär således dels en handlingssekretess, dels en tystnadsplikt för de som enligt 2 kap. 1 § OSL ska iakttä sekretessen. Sekretess gäller enligt 8 kap. 1 och 2 §§ OSL mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter. Gäller förbud enligt OSL mot att röja en uppgift, får uppgiften enligt 7 kap. 1 § OSL inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad.

## Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga byggstenar som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet. Dessa är sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Sekretessens *föremål* beskriver vilken typ av uppgift som sekretessregleras. Med andra ord beskrivs vilka uppgifter som kan omfattas av sekretess. När det gäller sekretess till skydd för enskild brukar det uttryckas som att sekretess gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd, personliga eller ekonomiska förhållanden. En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Sekretessens *styrka* anges i de flesta fall med så kallade skaderekvisit. Användningen av skaderekvisit syftar till att sekretessen inte ska bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada eller men uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet innebär i stället att sekretess är huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller alltså sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. En del sekretessbestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretessen kan även vara absolut. Då saknas det ett skaderekvisit i bestämmelsen. Vid absolut sekretess ska uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas oavsett skada eller men.

### 8.15.3 Behov av en ny sekretessbestämmelse

**Bedömning:** Det behövs en ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter i ärenden om sanktionsavgifter.

#### Skälen för bedömningen

*Vilket skydd ger nuvarande sekretessbestämmelser?*

I 21 kap. OSL finns grundläggande bestämmelser om skydd för känsliga uppgifter. Enligt dessa bestämmelser gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Utöver dessa generella bestämmelser finns särskilda sekretessbestämmelser som ska tillämpas i statliga myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors handläggning av ärenden om förmåner och stöd i bland annat 26, 28 och 37 kap. OSL. En närmare genomgång av gällande sekretessreglering finns i den delrapport som lämnats av den utredning som ska biträda Finansdepartementet i arbetet med att utvärdera möjligheten till stärkt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi 2021:B).<sup>470</sup> En likande redogörelse finns också i SOU 2011:3.<sup>471</sup>

De sekretessbestämmelser som gäller i de flesta myndigheternas verksamhet tar sikte på ärenden enligt olika författningar. Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller exempelvis sekretess i ärenden enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän pension, arbetsskadeförsäkring, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag, statligt tandvårdsstöd, läkarvårdsersättning, ersättning för fysioterapi, annan ekonomisk förmån för enskild och särskild sjukförsäkringsavgift. Det förekommer också att sekretessbestämmelser inte är lika tydligt kopplade till särskilda ärenden utan till en viss typ av verksamhet. I 26 kap. 1 § OSL anges att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om den enskildes personliga förhållanden. Med socialtjänst jämföras ärenden om bistånd till asylsökande och andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden hos patientnämnd

<sup>470</sup> Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, s. 16 f. Utredningens uppdrag beskrivs närmare i avsnitt 4.3.3.

<sup>471</sup> SOU 2011:3, s. 213 f.

om allmän omvårdnad och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Bestämmelser om sanktionsavgifter kommer att regleras i en helt egen lag som är skild från regleringen om olika förmåner och stöd. Det kommer bland annat finnas olika regler för handläggning av ärenden, överklagande och betalning av avgifter. Enligt vår uppfattning kan ärenden om sanktionsavgifter mot denna bakgrund inte anses innefattas i de ärenden som uppräknas i de sekretessbestämmelser som i dag styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors verksamhet.

Vad gäller frågan om ett ärende om sanktionsavgift kan sägas innefattas i begreppet socialtjänst i 26 kap. 1 § OSL gör vi följande bedömning. Med socialtjänst avses de verksamheter som räknas upp i bestämmelsens andra till fjärde stycke. I förarbeten till bestämmelsen anføres vad gäller begreppet socialtjänst att verksamheten inte behöver bestå av handläggning av ärende utan kan utgöras av ren faktisk verksamhet.<sup>472</sup> Det framstår enligt vår uppfattning som tveksamt om ett ärende om sanktionsavgift kan sägas omfattas av de verksamheter som avses i 26 kap. 1 § andra–fjärde styckena OSL. Oaktat detta anser vi att det är viktigt att den nya sekretessreglering som vi föreslår omfattar all handläggning av sanktionsavgiftsärenden, oavsett vilken verksamhet den rör. Att göra undantag för socialtjänsten är inte lämpligt.

Sammanfattningsvis anser vi att befintliga sekretessbestämmelser inte ger ett tillräckligt skydd för uppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgifter hos de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen. Samma bedömning gjordes i SOU 2011:3.<sup>473</sup>

### *Uppgifter som kan förekomma i ett ärende om sanktionsavgift*

Det kan förekomma olika uppgifter av vitt skilda slag i ett ärende om sanktionsavgift. Som nämnts inledningsvis kan alla uppgifter som förekommer i ett ärende om en förmån eller ett stöd också förekomma i sanktionsavgiftsärendet. Det kan vara uppgifter om hälsotillstånd, sjukskrivningsperiod, familjeförhållanden, religiös och politisk

---

<sup>472</sup> Prop. 1979/80:2, Del A, s. 180.

<sup>473</sup> SOU 2011:3, s 219 f.

uppfattning, arbetslöshetsperiod, lönebelopp, storlek på hyran för en bostad eller uppgift om att någon varit hemma med ett sjukt barn.

I ärenden om sanktionsavgifter kan, vilket också beskrivits ovan, vidare förekomma uppgifter om omständigheter som den enskilde åberopar till grund för att en sanktionsavgift ska sättas ner helt eller delvis. Sådana uppgifter kan bland annat röra den enskildes hälsotillstånd eller ekonomiska förhållanden. Det kan också förekomma att ytterligare uppgifter av olika anledningar tillförs ärendet om sanktionsavgift som inte förekommer i det ursprungliga ärendet om en viss förmån eller stöd.

Vissa av de uppgifter som kommer att finnas i ett sanktionsavgifts-ärende kan vara känsliga, exempelvis uppgift om hälsotillstånd i ett socialförsäkringsärende. För sådana uppgifter kan det finnas behov av skydd från allmänhetens insyn.

#### *Avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset*

Även om det finns ett intresse av att skydda vissa uppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgifter enligt den nya lagen måste det vägas mot behovet av insyn i berörd verksamhet.

I SOU 2011:3 anfördes att det som talar mot att införa bestämmelser om sekretess i ärenden om sanktionsavgifter är det faktum att beslut om sanktionsavgift i en del fall kommer att ersätta ett straffrättsligt förfarande. I straffrättsliga sammanhang är det viktigt att domstolarnas handläggning och domar i mycket stor utsträckning är offentliga och att det krävs mycket starka skäl för domstolarna att frånga denna huvudregel. Ett beslut om sanktionsavgift är vidare att jämställa med straff i Europakonventionens mening. Det finns därför ett viktigt intresse av insyn i hur de handläggande organisationerna agerar. I betänkandet drogs mot denna bakgrund slutsatsen att det finns ett starkt insynsintresse i fråga om handläggningen av ärenden av sanktionsavgift.<sup>474</sup>

Vi delar uppfattningen att det på grund av de skäl som anförts ovan finns ett starkt insynsintresse när det gäller denna typ av ärenden. Vi kan dock konstatera att det i andra sammanhang förekommer sekretessbestämmelser som gäller i ärenden om sanktionsavgifter. Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller absolut sekretess i

---

<sup>474</sup> SOU 2011:3, s 220 f.

verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Med skatt jämförs enligt tredje stycket skattetillägg.

Även om det således finns ett starkt intresse för allmänheten att få insyn i handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter utesluter inte det möjligheten att införa sekretessbestämmelser som omfattar skyddsvärda uppgifter som kan förekomma i ärenden om sanktionsavgifter. Vi bedömer – efter en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset – att det finns behov av sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgifter enligt den nya lagen.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas bara för vissa där särskilt angivna intressen. Den sekretessbestämmelse som vi anser bör införas ska skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, vilket är ett sådant intresse som räknas upp i bestämmelsen. Därmed finns det enligt vår uppfattning inget som hindrar att det införs bestämmelser som syftar till att värna enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

#### 8.15.4 Sekretessbestämmelsens utformning

**Förslag:** En bestämmelse ska föras in i offentlighets- och sekretesslagen med innebörden att för uppgifter i ärende om sanktionsavgift enligt den nya lagen ska samma sekretessbestämmelser tillämpas som gäller för uppgifter i ärende eller verksamhet avseende den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till.

#### Skälen för förslaget

##### *Utgångspunkter avseende sekretessens föremål och styrka*

Vi anser att sekretesskyddet bör gälla för uppgifter som förekommer i ett ärende om sanktionsavgift i enlighet med den nya lagen. Hur sekretessens föremål (det vill säga vilken typ av uppgifter som ska omfattas) och styrka bör utformas beror på flera olika saker. Utformningen av sekretessbestämmelserna för ärenden om den förmån



eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till har viss betydelse, liksom intresset av insyn från allmänheten vad gäller sanktionsavgifts-ärenden.

Föremålen för sekretess ser olika ut i de olika bestämmelser som styr de statliga myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om de förmåner och stöd som omfattas av den nya lagen. I många fall skyddas uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Så är exempelvis fallet för uppgifter som förekommer i ärenden hos Försäkringskassan, kommuner och arbetslöshetskassor. I vissa förmånsärenden skyddas också uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden, som exempelvis är fallet för uppgifter som förekommer i de ärenden hos CSN som omfattas av 28 kap. 9 § OSL. Av 28 kap. 12 § OSL framgår vidare att sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden.

Sekretessens styrka skiljer sig också åt i de olika bestämmelser som styr de statliga myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om olika förmåner och stöd. För till exempel uppgifter som förekommer i ärenden hos Arbetsförmedlingen enligt 28 kap. 11–12 a §§ OSL och inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL gäller ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för sekretess. Ett rakt skaderekvisit gäller däremot för exempelvis uppgifter som förekommer i ärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten enligt 28 kap. 1 § OSL och i ärenden hos arbetslöshetskassorna enligt 28 kap. 13 § OSL. Vid ett rakt skaderekvisit finns i stället en presumtion för offentlighet.

Det är inte bara sekretessen i ärenden om förmåner och stöd som bör beaktas vid bedömningen av vilken styrka den nya sekretessregleringen ska ha. Som konstaterats ovan är insynsintresset när det gäller uppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgifter mycket starkt eftersom sanktionsavgifter i vissa fall kommer ersätta ett straffrättsligt förfarande och för att en sanktionsavgift är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening. Behovet av insyn är därför större i ärenden om sanktionsavgifter än vad det är för ärenden om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till.

*Samma sekretesskydd bör inte gälla för alla ärenden om sanktionsavgifter*

En ny sekretessreglering för uppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgifter kan utformas på olika sätt. I SOU 2011:3 föreslogs att det i fråga om ärenden om sanktionsavgift bör gälla ett sekretesskydd som är detsamma i alla ärenden om en sådan avgift, oberoende av vilket förmånsslag som avgiften avser.<sup>475</sup> Regleringen kan också utformas på sådant sätt att olika sekretessbestämmelser gäller för olika förmåner och stöd. Det finns flera skäl som talar för de olika lösningarna.

Vad som talar för att samma sekretesskydd bör gälla för samtliga ärenden om sanktionsavgifter är att det starka insynsintresset gör sig gällande på samma sätt inom samtliga sådana ärenden, oavsett vilken förmån eller stöd det rör sig om. Mot detta ska emellertid ställas att sekretessintresset inte är lika starkt när det gäller uppgifter som förekommer i olika ärenden om förmåner och stöd, vilket är grunden till att de sekretessbestämmelser som gäller på området skiljer sig åt. Om samma sekretesskydd skulle gälla i alla sanktionsavgiftsärenden skulle det innebära att olika sekretessbestämmelser gäller om en uppgift förekommer i ett förmånsärende eller i ett sanktionsavgiftsärende, trots att det kan vara fråga om samma uppgift. Beroende på hur stark sekretessen i sanktionsavgiftsärenden är, skulle det innebära att skyddet för uppgifter antingen blir starkare eller svagare om de överförs från ett förmånsärende till ett sanktionsavgiftsärende.

Eftersom föremålet för sekretessen skiljer sig åt mellan de nu gällande bestämmelserna skulle en gemensam bestämmelse om sekretess inte kunna omfatta alla de olika uppgifter som skyddas i olika bestämmelser. Det innebär att uppgifter som i dag är skyddade i ett förmånsärende inte skulle vara det i ett sanktionsavgiftsärende, eller tvärtom att uppgifter som i dag inte är skyddade i ett förmånsärende skulle kunna omfattas av sekretess i ett sanktionsavgiftsärende. Det framstår inte som en lämplig ordning. Till detta kommer att statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i vissa fall kan förväntas hantera ärenden om sanktionsavgifter gemensamt med frågan om återkrav. Om olika sekretessregler skulle gälla i fråga om återkrav och sanktionsavgift skulle handläggningen av ärendena bli betydligt mer svårhanterlig än vad som är nödvändigt.

---

<sup>475</sup> SOU 2011:3, s. 222.

Med hänsyn till det ovan sagda anser vi att det inte är lämpligt att låta samma sekretesskydd gälla för alla ärenden om sanktionsavgifter. I stället anser vi att samma sekretess bör tillämpas i ett ärende om sanktionsavgift som gäller för ärendet om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser. Det innebär att både sekretessens styrka och föremål bör följa den reglering som gäller för förmånsärendet. Samma sak gäller för den tid som en uppgift i en allmän handling kan omfattas av sekretess. Allmänhetens starka intresse av insyn när det gäller ärenden om sanktionsavgifter kan i stället tillgodoses genom att besluten är offentliga. Vi återkommer till denna fråga nedan. Ärenden om sanktionsavgifter kommer dessutom att omfattas av den tillsyn som utövas över de statliga myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas verksamhet, vilket till viss del tillgodoser allmänhetens intresse av insyn.

#### *En gemensam sekretessbestämmelse*

Samma sekretesskydd bör alltså gälla i ett ärende om sanktionsavgift som gäller för ärendet om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till. Vi har övervägt om behovet av sekretess bör tillgodoses genom ändringar i varje enskild sekretessbestämmelse som tar sikte på uppgifter i ärenden om förmåner eller stöd. En sådan ordning skulle medföra att samtliga sekretessbestämmelser som rör handläggningen av en förmån eller ett stöd skulle finnas samlade på ett ställe i offentlighets- och sekretesslagen. Det skulle också innebära att omfattande ändringar behöver göras i den lagen. Vi anser därför att en bättre lösning är att införa en gemensam sekretessbestämmelse som stadgar att för uppgifter i ärende om sanktionsavgift ska samma sekretessbestämmelser tillämpas som gäller för uppgifter i ärende eller verksamhet avseende den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till.

Det förekommer redan i dag bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att sekretessbestämmelser som gäller i en viss verksamhet ska tillämpas även i annan verksamhet. I 43 kap. 1 § OSL anges att om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende eller i en viss typ av verksamhet och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende eller i en sådan verksamhet överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen till-

lämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos förvaltningsdomstolen vid handläggning av målet. Eftersom det således redan förekommer liknande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen kan vi inte se att det finns några hinder mot att utforma den nya sekretessbestämmelsen på det sätt som vi föreslår.

### *Sekretessbestämmelsens placering*

Särskilda sekretessbestämmelser som gäller i de statliga myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om förmåner och stöd finns utspridda i 26, 28 och 37 kap. i OSL. Om bestämmelserna hade funnits samlade i ett kapitel hade det varit lämpligt att lägga den nya bestämmelsen där. Eftersom så inte är fallet anser vi att den nya bestämmelsen bör placeras i 40 kap. OSL som avser skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter. I det kapitlet finns sekretessbestämmelser som är svåra att placera under en samlad rubrik enligt lagens struktur.

### *Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter*

Enligt 3 kap. 1 § OSL innebär sekretess ett förbud mot att röja uppgift, vare sig det görs muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen går som regel före den tystnadsplikt som sekretess innebär. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen ges företräde framför meddelarfriheten.

Enligt förarbetena till sekretesslagen bör som grundprincip alltid stor återhållsamhet iaktas vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall. Det är nödvändigt att göra en avvägning mellan intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn. Om uppgiften har lämnats av en enskild i en förtroendesituation bör meddelarfrihet normalt vara utesluten. Om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning bör det däremot oftast föreligga meddelarfrihet.<sup>476</sup>

---

<sup>476</sup> Prop. 1979/80:2, Del A, s. 110 f.

Eftersom ärenden om sanktionsavgifter rör myndighetsutövning och det finns ett starkt intresse av offentlig insyn i sådana ärenden anser vi att det inte finns anledning att införa någon inskränkning i rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter.

### *Särskilt om sekretess i domstol*

Som framgår av avsnitt 8.13 kommer beslut om sanktionsavgift att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 43 kap. 1 § OSL framgår att om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende eller i en viss typ av verksamhet och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende eller i en sådan verksamhet överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen tillämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos förvaltningsdomstolen vid handläggning av målet. Enligt 43 kap. 3 § OSL ska dock inte bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL om sekretess i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- och driftsförhållanden tillämpas hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Huvudregeln är alltså att samma sekretess som gäller hos de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kommer att gälla i domstolens mål, med undantag för mål som rör vissa beslut som överklagats från Arbetsförmedlingen.

#### **8.15.5 Sekretess för beslut**

<b>Förslag:</b> Sekretess ska inte gälla för beslut om sanktionsavgift.
---

**Skälen för förslaget:** Som vi har konstaterat ovan finns det ett stort insynsintresse när det gäller ärenden om sanktionsavgifter enligt den nya lagen. Det är viktigt att allmänheten kan få insyn i hur statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor tillämpar det administrativa sanktionssystemet. Ett sätt att säkerställa att allmänheten får insyn är att utforma sekretessbestämmelser som undantar beslut från sekretessen, vilket bland annat finns på skatteområdet. Även om det gäller absolut sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt, gäller enligt 27 kap. 6 § OSL inte sekretess för beslut varigenom

skatt bestäms.<sup>477</sup> I förarbetena till bestämmelsen anges att det beaktansvärda insynsintresset som finns på skatteområdet kan tillgodoses genom att låta processen i domstol vara offentlig och att undanta beslut om taxering och skatt från sekretessen.<sup>478</sup> På samma sätt anser vi att det starka insynsintresse som finns vad gäller ärenden om sanktionsavgifter enligt den nya lagen kan tillgodoses genom att sekretess inte bör gälla för beslut om sanktionsavgift.

Det innebär en skillnad mot vad som gäller för beslut i ärenden om förmåner och stöd eftersom sådana beslut i vissa fall kan omfattas av sekretess. Så är exempelvis fallet vad gäller beslut av Försäkringskassan i ärenden som omfattas av 28 kap. 1 § OSL. Insynsintresset är dock starkare avseende sanktionsavgiftsärenden än vad som gäller för ärenden om förmåner och stöd. Därför är det också rimligt att det finns en skillnad när det gäller frågan om beslut ska omfattas av sekretess.

Vi har övervägt att införa en möjlighet för de beslutande statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att kunna sekretessbelägga skälen till ett beslut om sanktionsavgift. De känsliga uppgifter som kan tänkas förekomma i ett sådant beslut borde i allmänhet finnas i skälen för beslutet. Det finns exempel på sådana lösningar i andra fall. Enligt 37 kap. 1 § OSL gäller sekretess endast för uppgifter i skälen för beslutet i ett ärende om utlänningskontroll eller medborgarskap.

Vad gäller beslut om sanktionsavgifter anser vi emellertid att behovet av insyn sträcker sig längre än bara till utgången av beslutet. För att allmänheten ska kunna granska verksamheten med administrativa sanktionsavgifter och kunna förstå hur de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har motiverat sina beslut, krävs det att allmänheten även får tillgång till skälen för besluten. Av denna anledning anser vi att det inte ska vara möjligt att sekretessbelägga skälen för beslutet om sanktionsavgifter. Det får dock förutsättas att en aktör som beslutar om sanktionsavgift enligt den nya lagen utformar beslutet så att uppgifter om den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden inte redogörs för i större utsträckning än vad som är nödvändigt.

Med beslut om sanktionsavgift avses beslut av de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som omfattas av

---

<sup>477</sup> Som tidigare nämnts jämföras med skatt också skattetillägg i kapitlet.

<sup>478</sup> Prop. 1979/80:2, Del A, s. 256–257.

den nya lagen om att ta ut en sanktionsavgift. Som redogörs för närmare i avsnitt 8.9.8 omfattar skyldigheten att fatta ett beslut om sanktionsavgift även fall där det finns grund för att sätta ner avgiften helt. Även sådana beslut utgör beslut om sanktionsavgift och omfattas därför av vad som nu sagts i fråga om sekretess.

### 8.15.6 Särskilt om arbetslöshetskassor

**Förslag:** Regler om handlingsoffentlighet och sekretess ska göras tillämpliga hos arbetslöshetskassorna i verksamhet som avser sanktionsavgift enligt den nya lagen.

**Skälen för förslaget:** Som beskrivits närmare ovan har reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess gjorts tillämpliga även för arbetslöshetskassor genom en hänvisning i 2 kap. 4 § OSL till bilagan till lagen. Reglerna ska därför gälla arbetslöshetskassornas verksamhet vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem.

Vid tidigare bedömningar av om reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess ska göras tillämpliga på delar av arbetslöshetskassornas verksamhet har utgångspunkten varit att handlingsoffentlighet ska gälla i verksamhet som utgör myndighetsutövning. Så bedömdes vara fallet både vad gäller arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem. I det senare fallet anfördes som ytterligare skäl för att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess skulle göras tillämpliga på verksamheten att arbetslöshetskassornas beslut kan överklagas.<sup>479</sup>

Handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter enligt den nya lagen utgör myndighetsutövning och ett beslut om avgift ska kunna överklagas (se avsnitt 8.13.2). Vi anser därför att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess bör göras tillämpliga även i ärenden hos arbetslöshetskassorna om sanktionsavgifter enligt den nya lagen. Ärendetypen bör därför läggas till i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

---

<sup>479</sup> Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, prop. 2000/01:129, s. 43 f. och *En effektivare arbetslöshetsförsäkring*, prop. 2007/08:118, s. 23.

## 8.16 Behandling av personuppgifter

### 8.16.1 Inledning

För att statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen ska kunna behandla personuppgifter krävs rättsligt stöd för behandlingen. All slags information som kan knytas till en levande person utgör en personuppgift. Det kan röra sig om namn, adress och personnummer. I detta avsnitt övervägs om det behövs författningsändringar för att säkerställa att behandlingen av personuppgifter i ärenden om sanktionsavgifter är tillåten. Avsnittet inleds med en beskrivning av gällande reglering kring behandlingen av personuppgifter och följs av en bedömning av om det intrång i den enskildes personliga integritet som våra förslag innebär är proportionerligt. Därefter redovisar vi våra överväganden när det gäller frågan om det finns rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen och om känsliga personuppgifter kan behandlas i ärenden om sanktionsavgifter. Vi har också analyserat om behandlingen av personuppgifter i sanktionsavgiftsärenden kommer att omfattas av de berörda myndigheternas registerförfattningar och om det är tillåtet att behandla personuppgifter för de ändamål som anges i de författningarna. Slutligen tar vi upp några övriga frågor som har samband med personuppgiftsbehandling och inrättandet av ett system med administrativa sanktionsavgifter.

### 8.16.2 Reglering om behandling av personuppgifter

#### Rätten till privatliv

Rätten till privatliv uttrycks i Europakonventionen. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. I artikel 8 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter finns också en särskild bestämmelse om rätt till skydd för personuppgifter. Sådana uppgifter 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 rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande in-



trång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

## Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen<sup>480</sup>, som började tillämpas 2018, är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Ett av förordningens syften är att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.<sup>481</sup> Personuppgiftsbehandling av rent privat natur är undantagen från förordningens tillämpningsområde.

Förordningen reglerar bland annat grundläggande principer för personuppgiftsbehandling, den registrerades rättigheter, tillsyn över personuppgiftsbehandling, förutsättningar för att överföra personuppgifter till tredjeland och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav.

## Nationell reglering

Som komplement till dataskyddsförordningen har lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) införts i svensk rätt. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning. Sådana avvikande bestämmelser finns i en rad registerförfattningar, som reglerar behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt göra avvägningar mellan behovet av skydd för enskildas integritet.

---

<sup>480</sup> 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 benämns ofta med sin engelska förkortning GDPR.

<sup>481</sup> Artikel 2 i dataskyddsförordningen.

Det finns särskilda registerförfattningar som gäller i Arbetsförmedlingens, CSN:s, Försäkringskassans, Migrationsverkets, Pensionsmyndighetens och kommunernas behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter regleras inte i någon särskild författning. I stället gäller dataskyddsförordningen och dataskyddslagen för arbetslöshetskassornas verksamhet. Det saknas också särskild registerlagstiftning för annan kommunal verksamhet än socialtjänsten.

### Brottsdatalagen

Brottsdatalagen 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 anförtratts myndighetsutövning för de ovan nämnda syftena anses vara behörig myndighet när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.

#### 8.16.3 Intrång i enskildas integritet

**Bedömning:** Brottsdatalagen är inte tillämplig på personuppgiftsbehandling som utförs i samband med handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter. I stället ska dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella lagstiftningen tillämpas.

Vid en avvägning mellan de registrerades personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas framstår personuppgiftsbehandlingen i ärenden om sanktionsavgifter enligt vårt förslag 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.

Vilka krav som kan ställas på personuppgiftsbehandlingen beror på om det är dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen som ska tillämpas. De statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som kommer att besluta om sanktionsavgifter kan inte anses vara sådana myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i den mening som avses i brottsdatalagen<sup>482</sup>. Att de nämnda aktörerna får besluta om sanktionsavgifter kan inte heller anses innebära att de har i uppgift att utreda eller lagföra brott.<sup>483</sup> Brottsdatalagen bör därmed inte vara tillämplig på den personuppgiftsbehandling som utförs i samband med handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter. I stället ska dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella lagstiftningen tillämpas.

Det kan förekomma en mängd olika personuppgifter i ett ärende om sanktionsavgift. Alla personuppgifter som kan förekomma i ett ärende om en förmån eller ett stöd kan också förekomma i ett sanktionsavgiftsärende. I ärenden om sanktionsavgifter kan också förekomma uppgifter om omständigheter som den enskilde åberopar inom ramen för en begäran om att sanktionsavgiften ska sättas ner helt eller delvis.

Vi bedömer att ärenden om sanktionsavgifter inte kommer att omfatta uppgifter om lagöverträdelse. Sådana uppgifter omfattas inte av begreppet känsliga personuppgifter men anses ändå vara en kategori personuppgifter som förtjänar särskilt stöd. Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör

---

<sup>482</sup> Det är bland annat Polismyndighetens och andra myndigheters underrättelseverksamhet som avses när formuleringen förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet används. Med underrättelseverksamhet avses arbete med insamling, bearbetning och analys av information i syfte att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet när det ännu inte finns misstankar om att ett visst konkret brott har begåtts, se *Brottsdatalag*, prop. 2017/18:232, s. 430.

<sup>483</sup> Med att utreda brott avses framför allt att genomföra förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. Med brott avses ett konkret brott. Med uttrycket lagföra brott avses framför allt åklagares beslut i åtalsfrågor och om åtalsunderlåtelse samt brottmålsförfarandet i allmän domstol, se prop. 2017/18:232, s. 430 f.

fällande domar i brottmål och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder utföras endast under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Bestämmelsen kompletteras av bestämmelser i dataskyddslagen. Av 3 kap. 8 och 9 §§ framgår att personuppgifter som omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av myndigheter och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som tillåter andra än myndigheter att behandla sådana uppgifter. I förarbetena till dataskyddslagen angav regeringen att begreppet överträdelser inte synes ta sikte på vilka överträdelser som helst, utan endast sådana som utgör en brottslig gärning. Begreppet överträdelser kan därför enligt regeringen anses som likvärdigt med det snävare uttryck som använts i personuppgiftslagen, det vill säga lagöverträdelser som innefattar brott. Vidare anförs i förarbetena att artikel 10 i förordningen inte ger medlemsstaterna någon möjlighet att på denna grund begränsa behandlingen av personuppgifter om administrativa sanktioner och avgöranden i tvistemål.<sup>484</sup> Uppgifter om sanktionsavgifter omfattas således inte av regleringen i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Däremot kan ärenden om sanktionsavgifter i vissa fall komma att innehålla känsliga personuppgifter, vilket beskrivs närmare i avsnitt 8.16.5. Att känsliga personuppgifter kommer att behandlas kan medföra en integritetsrisk. Vidare kommer det särskilt hos vissa myndigheter förekomma en stor mängd ärenden om sanktionsavgifter, vilket i sig medför en risk eftersom många personuppgifter kommer att finnas samlade på ett ställe.

Syftet med handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter är att säkerställa att klandervärda beteenden mot välfärdssystemen möts av en snabb och lämplig sanktion och att felaktiga utbetalningar minskas. Detta är av stor vikt för att säkerställa funktionaliteten i välfärdssamhället och bevara tilltron till systemet. För att uppnå detta syfte måste personuppgifter behandlas. Vi anser därför att personuppgiftsbehandlingen i samband med handläggning av ärenden om

---

<sup>484</sup> Ny *dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 97 f. Detta är enligt förarbetena en förändring i jämförelse mot vad som tidigare gällde enligt artikel 8.5 i rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet), som har genomförts i svensk rätt genom den tidigare gällande 21 § personuppgiftslagen (1998:204), se prop. 2017/18:105, s. 98.

sanktionsavgifter syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som rättfärdigar en inskränkning av den personliga integriteten.

I bedömningen av personuppgiftsbehandlingen ska beaktas att det inte finns någon betydande skillnad på vilka personuppgifter som kommer att behandlas i ärenden om förmåner och stöd jämfört med ärenden om sanktionsavgifter. Som kommer att förklaras närmare nedan bedömer vi att de statliga myndigheternas och kommunernas behandling kommer att omfattas av registerförfattningar som innehåller bestämmelser som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas och bestämmelser som begränsar tillgången till personuppgifter. För arbetslöshetskassorna saknas sådan registerlagstiftning, men de omfattas av regleringen av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen vilket i tidigare lagstiftningsärenden har ansetts vara tillräckligt (se närmare avsnitt 8.16.5). Vi har vidare föreslagit en sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Det kommer således att finnas omfattande reglering till skydd för de personuppgifter som behandlas i ett ärende om sanktionsavgift.

Vid en avvägning mellan de enskildas personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas anser vi att behandlingen som följer av vårt förslag till ny lag framstår som proportionerlig. Varje statlig myndighet, kommun och arbetslöshetskassa behöver dock säkerställa att personuppgiftsbehandlingen i de enskilda fallen uppfyller kraven i dataskyddsregleringen.

#### 8.16.4 Rättslig grund för behandlingen

**Bedömning:** De statliga myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter vid handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövning.

**Skälen för bedömningen:** Personuppgiftsbehandling är tillåten enligt artikel 6.1 e dataskyddsförordningen om den är nödvändig för att utföra en uppgift som är av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Detta regleras också i 2 kap. 2 § dataskyddslagen. I förarbetena till bestämmelsen anges att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga

myndigheter att utföra enligt regeringens mening är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting<sup>485</sup> att utföra av allmänt intresse. Även privata aktörer kan utföra fastställda uppgifter av allmänt intresse. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns det en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e dataskyddsförordningen.<sup>486</sup>

Om personuppgiftsbehandling utförs med stöd av ett allmänt intresse eller som led i en myndighetsutövning, måste enligt artikel 6.3 andra stycket dataskyddsförordningen den rättsliga grunden vara fastställd i unionsrätten eller i nationell rätt. Av 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen följer att den rättsliga grunden eller det allmänna intresset ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Syftet med handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter är, som nämnts, att säkerställa att klandervärda beteenden mot de gemensamma välfärdssystemen sanktioneras på ett lämpligt sätt. Personuppgiftsbehandlingen i sådana ärenden är nödvändig för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag. Behandlingen utgör därmed en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. Detta gäller även för arbetslöshetskassorna. Handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter kommer vidare att innefatta myndighetsutövning. Behandling av personuppgifter i sådana ärenden kommer därmed vara ett led i de statliga myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e och ryms således också inom den rättsliga grunden. De berörda aktörernas uppdrag att handlägga ärenden om sanktionsavgifter kommer att regleras i den nya lagen. Den rättsliga grunden är därmed fastställd i lag.

Ytterligare bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i registerförfattningarna, vilka beskrivs närmare i avsnitt 8.16.6.

---

<sup>485</sup> Landsting har numera ersatts av regioner.

<sup>486</sup> Prop. 2017/18:105, s. 56 f.

### 8.16.5 Behandling av känsliga personuppgifter

**Bedömning:** De statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen kan i vissa fall behöva behandla känsliga personuppgifter. De har stöd för en sådan behandling i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och registerförfattningar.

**Skälen för bedömningen:** De statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen kommer att behandla känsliga personuppgifter vid handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter. 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 sjukpenning, sjukersättning, rehabiliteringspenning, vårdbidrag, bilstöd eller assistentersättning kan utgöra en känslig personuppgift om hälsa. Även en uppgift om att en enskild får tillfällig föräldrapenning torde vara en känslig personuppgift eftersom den rör hälsan för det barn som föräldern får ersättning för.<sup>487</sup>

Behandling av känsliga personuppgifter är enligt artikel 9 dataskyddsförordningen som huvudregel förbjuden. Enligt artikel 9.2 gäller det förbudet inte om någon av de situationer som beskrivs i punkterna a–j föreligger.

#### *Statliga myndigheter och kommuner som omfattas av den nya lagen*

Enligt artikel 9.2 g får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. De statliga myndigheterna och kommunerna kommer att handlägga ärenden om sanktionsavgifter för att säkerställa att överträdelser möts av en snabb och effektiv sanktion. Att minska antalet felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och bevara tilltron till välfärdssystemen utgör enligt vår mening ett viktigt allmänt intresse.

Av 3 kap. 3 § dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag. Sådan behandling är också tillåten

<sup>487</sup> SOU 2020:35, s. 362.

om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. I registerförfattningarna, vilka redogörs för närmare nedan, finns vidare särskilda regler om hur känsliga personuppgifter får behandlas. Som kommer framgå bedömer vi att behandling av personuppgifter i ärenden om sanktionsavgifter kommer att omfattas av de författningarna. Vi anser att regleringen i dataskyddslagen och registerförfattningarna ger tillräckligt stöd för de statliga myndigheternas och kommunernas behandling av känsliga personuppgifter i ärenden om sanktionsavgifter och att det därför inte behövs några författningsändringar.

### *Arbetslöshetskassor*

Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter. I 3 kap. 3 § tredje stycket dataskyddslagen anges att andra än myndigheter får behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen i den utsträckning bestämmelserna om allmänna handlingar och sekretess i tryckfrihetsförordningen och OSL gäller i deras verksamhet. För sådana aktörer är behandling av känsliga personuppgifter tillåten om uppgifterna har lämnats till en organisation och behandlingen krävs enligt lag. Arbetslöshetskassorna omfattas av OSL, vilket beskrivits i avsnitt 8.15, och därmed också av 3 kap. 3 § tredje stycket dataskyddslagen.

Av artikel 9.2 b i dataskyddsförordningen framgår vidare att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd. Detta har slagits fast i nationell rätt genom 3 kap. 2 § dataskyddslagen. I förarbetena till bestämmelsen konstaterar regeringen att även skyldigheter och rättigheter för fackliga organisationer i förhållande till arbetsgivare och deras organisationer omfattas av begreppet arbetsrätten.<sup>488</sup>

Som nämnts ovan finns det inte någon registerförfattning som tar sikte på arbetslöshetskassornas verksamhet. I samband med de anpass-

---

<sup>488</sup> Prop. 2017/18:105, s. 77 f.



ningar som gjordes under 2018 av registerlagarna inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde till dataskyddsförordningen gjordes bedömningen att det varken var nödvändigt eller lämpligt att införa särskilda dataskyddsbestämmelser för arbetslöshetskassorna. I bedömningen beaktades att den absolut största delen av de uppgifter som arbetslöshetskassorna behandlar utgörs av sådana uppgifter som den enskilde själv lämnar in för att få rätt till arbetslöshetsersättning och att det finns reglering om skydd för känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningen och den kompletterande dataskyddslagen.<sup>489</sup> Samma bedömning har också gjorts i ett senare betänkande.<sup>490</sup>

De personuppgifter som kan förekomma i ett ärende om sanktionsavgift utmärker sig inte på något avgörande sätt från vad som är fallet för annan verksamhet hos arbetslöshetskassorna. Känsliga personuppgifter kan förekomma både i ärenden om arbetslöshetsersättning och i ärenden om sanktionsavgifter. Sådana uppgifter torde vidare i mycket stor utsträckning lämnas av den enskilde själv. Det har inte framkommit skäl för att nu göra en annan bedömning än den som gjorts i tidigare förarbeten om att personuppgiftsbehandling som förekommer hos arbetslöshetskassorna har tillräckligt stöd i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

### 8.16.6 Registerförfattningarnas tillämpningsområden och ändamål

**Förslag:** Bestämmelser som gör det möjligt att behandla personuppgifter i ärenden om sanktionsavgifter ska tas in i förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

**Bedömning:** De statliga myndigheternas och kommunernas handläggning av personuppgifter i ärenden om sanktionsavgifter kommer att omfattas av de registerförfattningar som reglerar personuppgiftsbehandlingen i de berörda myndigheternas verksamhet.

<sup>489</sup> *Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde*, Ds 2017:33, s. 73 f. och *Anpassningar av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning*, prop. 2017/18:112, s. 26 f.

<sup>490</sup> Se också SOU 2020:37, s. 676 f.

## Skälen för förslaget och bedömningen

De olika statliga myndigheterna och kommunerna som omfattas av den nya lagen styrs av olika registerförfattningar. Författningarna innehåller bestämmelser som är anpassade efter de olika myndigheternas specifika verksamheter och ger ett skydd för de personuppgifter som behandlas. Författningarna innehåller bland annat bestämmelser som avgränsar författningarnas tillämpningsområde och bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten. Ändamålsbestämmelserna skiljer sig åt i de olika författningarna, vilket innebär att ramarna som ändamålen anger kan vara mer eller mindre specifika.

Handläggning av ärenden om sanktionsavgifter i enlighet med vårt förslag kommer att bli en ny typ av verksamhet för de statliga myndigheter och kommuner som omfattas av den nya lagen. Vi anser att det är viktigt att även ärenden om sanktionsavgifter omfattas av de registerlagar som finns på området. Nedan diskuterar vi i vilken mån sådana ärenden kommer att omfattas av registerlagarnas befintliga tillämpningsområden. Vidare analyserar vi om handläggning av sanktionsavgifter kommer att omfattas av de ändamål för vilken personuppgiftsbehandling i dag är tillåten enligt registerförfattningarna.

### *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.

I förarbetena anges att lagen omfattar de personuppgifter om en arbetsökande, en arbetsgivare eller en kontaktperson som behövs för att genomföra den verksamhet som dåvarande Arbetsmarknadsverket hade i uppdrag att bedriva. Huvuduppgifterna i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är bland annat att effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft och att främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa.<sup>491</sup> Formerna för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är enligt

<sup>491</sup> *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, prop. 2001/02:144 s. 18 f. Arbetsförmedlingens uppdrag, liksom utgångspunkterna för hur myndigheten ska bedriva sin verksamhet, finns i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

5 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, och verksamhet för unga med funktionshinder. Verksamheten omfattar också frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen.<sup>492</sup>

När den nya lagen börjar gälla kommer det att ingå i Arbetsförmedlingens uppdrag att handlägga sanktionsavgifter. Verksamheten kommer att ha sin grund i myndighetens uppdrag när det gäller olika ekonomiska stöd, vilket är en del av myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt vår mening kan handläggning av ärenden om sanktionsavgifter därför anses utgöra sådan arbetsmarknadspolitisk verksamhet som omfattas av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen blir därmed tillämplig på personuppgiftsbehandlingen i sådana ärenden.

Arbetsförmedlingen får enligt 4 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om det är nödvändigt för bland annat handläggning av ärenden. Enligt vår bedömning omfattar det angivna ändamålet även ärenden om sanktionsavgift. I SOU 2011:3 gjordes samma bedömningar när det gäller lagens tillämpningsområde och ändamålsbestämmelse.<sup>493</sup>

I 3 § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten räknas upp vilka personuppgifter som får behandlas inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är enligt vår uppfattning inte tydligt att uppgifter om eller med betydelse för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter omfattas av uppräknningen. Det bör därför göras ett tillägg i bestämmelsen för att möjliggöra behandling av personuppgifter i ärenden om sanktionsavgifter enligt den nya lagen.

## 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

---

<sup>492</sup> Prop. 2001/02:144, s. 18.

<sup>493</sup> SOU 2011:3, s. 230 f.

studiestödsverksamhet. Av förarbetena framgår att lagen ska omfatta CSN:s studiestödsverksamhet i bred mening. Med studiestödsverksamhet avses ett antal olika verksamheter: beviljande av studiestöd, återkrav av felaktigt utbetalat studiestöd och återbetalning av studiestöd. Vidare omfattas även den hantering som sker i anslutning till ärenden om beviljande, återkrav och återbetalning av studiestöd, oavsett om hanteringen av ärendet leder till att studiestöd exempelvis beviljas, avslås, återkrävs eller återbetalas. Behandling av personuppgifter som sker inom ramen för myndighetens interna administration omfattas inte av lagen.<sup>494</sup>

När den nya lagen införs kommer det att ingå i CSN:s uppdrag att handlägga ärenden om sanktionsavgifter och besluta om att ta ut sådana avgifter. Det kommer enligt vår bedömning att vara en del av myndighetens studiestödsverksamhet. Vi anser därför att handläggning av ärenden om sanktionsavgifter kommer att omfattas av studiestödsdatalagen. Lagen kommer därmed enligt vår uppfattning att bli tillämplig på personuppgiftsbehandlingen i sådana ärenden.

Personuppgifter får enligt 4 § studiestödsdatalagen behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet om det behövs bland annat för att handlägga ärenden i den verksamheten, administrera handläggningen, förbereda handläggningen, informera studiestödsberättigade om studiestödsförmåner och studiesociala förmåner, ta fram och distribuera bevis om studiestöd för studier till studerande, eller anmäla oegentligheter inom studiestödsverksamheten till ett offentligt organ som har att utreda eller beivra oegentligheterna. Vi bedömer att ändamålet att handlägga ärenden även innefattar handläggning av ärenden om sanktionsavgifter.

Sammantaget anser vi att det inte krävs några författningsändringar i studiestödsdatalagen. I SOU 2011:3 gjordes motsvarande bedömning när det gäller registerlagens tillämpningsområde och ändamålsbestämmelser.<sup>495</sup>

---

<sup>494</sup> *Behandling av personuppgifter inom studiestödsområdet*, prop. 2008/09:96, s. 33 f.

<sup>495</sup> SOU 2011:3, s. 228 f.

*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. I förarbetena till den tidigare gällande lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (2003:763) uttalades att den kärnverksamhet som bedrivs av Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten tar sikte på administrationen av de förmåner som normalt går in under begreppet socialförsäkring. Det är också kärnverksamheten som tillämpningsområdet för den föreslagna lagen i första hand omfattar. Härigenom avgränsades tillämpningsområdet i förhållande till rent administrativ verksamhet utan någon koppling till förmånssystemet, exempelvis frågor som gäller personal eller lokal- och materialförsörjning.<sup>496</sup>

Tillämpningsområdet för 114 kap. socialförsäkringsbalken anknyter till Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens instruktioner. För myndigheterna är det långsiktiga uppdraget – kärnuppdraget – att förvalta socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som ska administreras av myndigheterna. Uppdraget att vara förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar är brett och förutsätter i hög grad behandling av personuppgifter för olika ändamål.<sup>497</sup> Av 2 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan framgår att Försäkringskassan bland annat ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Motsvarande reglering för Pensionsmyndigheten finns i 2 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

I SOU 2011:3 föreslogs ett tillägg i utformningen av tillämpningsområdet för att säkerställa att handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter skulle omfattas av lagen.<sup>498</sup> Enligt vår bedömning kommer handläggning av sanktionsavgifter när regleringen införs att utgöra

<sup>496</sup> *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, prop. 2002/03:135, s. 43 f.

<sup>497</sup> Se Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, 2020, *Hemställen om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, s. 65 f.

<sup>498</sup> SOU 2011:3, s. 228 f.

en del av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kärnverksamhet som knyter an till myndigheternas uppdrag i sina instruktioner. Vi anser därför att 114 kap. socialförsäkringsbalken kommer att omfatta personuppgiftsbehandlingen i samband med handläggning av ärenden om sanktionsavgifter och att det inte krävs några författningsändringar.

Enligt 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter om det bland annat är nödvändigt för att handlägga ärenden. Ändamålet handläggning av ärenden är tillämpligt i olika typer av ärenden. I första hand omfattas prövning av rätt till förmåner eller ersättningar men det ska också tillämpas vid exempelvis omprövning, processföring i domstol, skadeståndsärenden, registervårdsärenden och handläggning av kontrollutredningsärenden som rör förmåner och ersättningar.<sup>499</sup> Enligt vår bedömning kommer även ärenden om sanktionsavgifter att omfattas av detta ändamål.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte krävs några ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken.

### *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 § registerlagen 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. Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av sådan verksamhet. Personuppgifter får enligt 6 § behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras.

---

<sup>499</sup> Prop. 2002/03:135, s. 64 och Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, 2020, *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, s. 81 f. Däremot omfattas enligt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens hemställan inte kontrollåtgärder som vidtas utanför ärenderamen, bland annat i form av analyser och uppbyggnad av urvalsprofiler. Därför föreslogs en ändring i 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken, för att möjliggöra att personuppgifter ska få behandlas för kontrollåtgärder och därmed sammanhängande analysåtgärder, se s. 83 f.

När den nya lagen införs kommer kommunerna få i uppdrag att handlägga ärenden om sanktionsavgifter. Sådan handläggning kommer enligt vår uppfattning, vad gäller sanktionsavgifter som rör ekonomiskt bistånd och personlig assistans i den mån dessa handläggs av en socialnämnd, att omfattas av begreppet socialtjänst och därmed av tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Den del av kommunernas verksamhet som faller utanför begreppet socialtjänst, exempelvis bostadsanpassningsbidrag, omfattas inte av registerlagen. Handläggning av sanktionsavgifter som rör sådana bidrag kommer inte heller att omfattas av registerlagen utan av den allmänna regleringen i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

I 12 § förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns angivet för vilka ändamål en kommunal nämnd får behandla personuppgifter. Enligt vår bedömning kan handläggning av ärenden om sanktionsavgifter inte anses omfattas av de ändamål som finns uppräknade i bestämmelsen. En ändring bör göras i bestämmelsen för att möjliggöra att en kommunal nämnd får behandla personuppgifter för ett sådant ändamål. Även i SOU 2011:3 bedömdes en sådan förordningsändring vara nödvändig.<sup>500</sup>

### *Migrationsverket*

Migrationsverkets personuppgiftsbehandling regleras i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30). Lagen gäller enligt 2 § vid Migrationsverkets verksamhet som bland annat rör bistånd och stöd till utläningar. Det handlar exempelvis om Migrationsverkets verksamhet som gäller ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Migrationsverkets personuppgiftsbehandling som föranleds av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen omfattas också enligt vad regeringen anförde i förarbetena.<sup>501</sup>

Vi bedömer att handläggning av ärenden om sanktionsavgifter får anses omfattas av utlänningsdatalagens tillämpningsområde, eftersom det rör verksamhet om ekonomiskt bistånd och stöd till utläningar.

---

<sup>500</sup> SOU 2011:3, s. 233.

<sup>501</sup> Utlänningsdatalag, prop. 2015/16:65, s. 42.

Enligt 11 § utlänningsdatalagen får Migrationsverket behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 §. Vi anser att ärenden om sanktionsavgifter bör omfattas av detta ändamål. Några ändringar i utlänningsdatalagen behövs därför inte.

### 8.16.7 Övriga frågor

Det har under vårt arbete framförts att det finns behov av ett gemensamt register för de sanktionsavgifter som har beslutats, som olika aktörer kan få tillgång till. Som redogjorts närmare för i avsnitt 8.8.2 anser vi att tidigare överträdelse som har lett till sanktionsavgifter inte ska påverka en sanktionsavgifts storlek. Däremot skulle tidigare sanktionsavgifter kunna få viss betydelse för frågan om det finns särskilda skäl att göra en brottsanmälan i stället för att ta ut en ny sanktionsavgift. Som framgått i avsnitt 8.2.8 bör det i situationer där den enskilde trots tidigare beslutade sanktionsavgifter fortsätter att begå överträdelse finnas särskilda skäl för att i stället anmäla överträdelsen, som ett misstänkt bidragsbrott, till brottsutredande myndighet. Det skulle mot denna bakgrund kunna hävdas att en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa på ett enkelt sätt bör kunna ta del av uppgifter om beslut om sanktionsavgift som en annan statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa har fattat.

Ett annat skäl för att inrätta ett gemensamt register över sanktionsavgifter skulle kunna vara att brottsutredande myndigheter kan behöva ta reda på om en administrativ sanktionsavgift har påförts i ett enskilt ärende. Talan om straffrättsligt ansvar för bidragsbrott får enligt vad vi föreslagit i avsnitt 8.10 inte tas upp till prövning om en sanktionsavgift har beslutats för samma överträdelse. Vidare kan ett gemensamt register om sanktionsavgifter underlätta för kontroll och uppföljning av hur sanktionssystemet fungerar. Ekonomistyrningsverket skulle exempelvis kunna ha nytta av sådan information i sitt uppdrag att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Det finns således flera skäl som talar för att införa ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter. I bedömningen av om ett sådant register bör införas ska hänsyn också tas till att ett gemensamt register kan innebära flera integritetsrisker. Det skulle medföra att



uppgifter som kan anses som integritetskänsliga för den enskilde – även om de inte utgör uppgifter om lagöverträdelser – samlas i ett register. Att samla många sådana uppgifter på ett ställe innebär en ökad risk jämfört med om de endast finns hos den myndighet som beslutat om sanktionsavgiften. Det bör därför noga övervägas om ett sådant register verkligen är nödvändigt. Det krävs också överväganden om vilken myndighet som ska handha ett sådant register och vilken tillgång övriga aktörer ska ha till uppgifterna i registret. Ett sådant register skulle också sannolikt kräva en reglering av hur personuppgifter som finns i registret får behandlas.

Det krävs en djupare analys av frågan om det bör inrättas ett gemensamt register för sanktionsavgifter – särskilt ur ett personuppgiftshänseende – än vad som har varit möjligt för oss att göra inom ramen för detta delbetänkande. Av den anledningen lämnar vi i nuläget inte något förslag i denna del. Som angetts i kapitel 2 kan det emellertid finnas anledning att återkomma till frågan i slutbetänkandet.

I kapitel 2 anges vidare att det kan finnas skäl att återkomma till frågan om tillsyn över handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter i slutbetänkandet. I det sammanhanget kan det finnas anledning att se över om de författningar som rör tillsynsmyndigheternas personuppgiftsbehandling och informationsutbyte med sådana myndigheter behöver ändras. Det kan också finnas anledning att i slutbetänkandet närmare beröra frågan om gallring av de personuppgifter som förekommer i ärenden om sanktionsavgifter.

## **8.17 Effekter av förslaget om administrativa sanktionsavgifter för de brottsutredande myndigheterna**

### **8.17.1 Inledning**

I avsnitt 8.1–8.16 har vi redogjort för de skäl som finns för och emot ett system med administrativa sanktionsavgifter och hur vi anser att ett sådant system bör utformas. I vårt uppdrag ingår också att analysera och lämna förslag på hur brottsutredningar om bidragsbrott kan förbättras och om ansvaret för att utreda bidragsbrott bör flyttas till annan myndighet i enlighet med de förslag som lämnats i SOU 2017:37. För att kunna ta ställning till vilken myndighet som

är bäst lämpad att utreda bidragsbrott behöver vi närmare analysera hur den brottslighet kan tänkas se ut som i fortsättningen kommer att anmälas till brottsutredande myndighet när sanktionsavgiftssystemet införts. Hur många ärenden om misstänkta bidragsbrott kommer det att handla om och vilken karaktär kommer de anmälda brotten att ha?

Det är inte helt enkelt att bedöma vad förslaget om att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter kommer att innebära när det gäller vilka överträdelse som i fortsättningen kommer att anmälas som brott och vilka effekter det får för de brottsutredande myndigheterna. Det är inte heller enbart det administrativa sanktionsavgiftssystemet som sådant och dess utformning som har betydelse för hur utvecklingen blir.

Som vi redogjort för i avsnitt 8.2.2 och återkommer till i kapitel 12 bedömer vi att ett system med sanktionsavgifter har en preventiv effekt, genom att fler överträdelse än i dag kommer att träffas av en reaktion från samhället. Om enskilda upplever att det finns en ökad risk att en överträdelse möts med en reaktion kan de i större utsträckning förmås att lämna korrekta uppgifter från början. Det leder i sig till att antalet felaktiga utbetalningar minskar och att det därmed blir färre brott för de brottsutredande myndigheterna att hantera. Hur stora dessa effekter kan förväntas bli är dock svårt att uppskatta.

Hur många felaktiga utbetalningar som upptäcks beror på vilken kontrollverksamhet som de statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har. Omfattningen av kontrollverksamheterna skiljer sig åt mellan olika aktörer och kan också förändras över tid. Antalet ansökningar om förmåner och stöd kan också variera över tid och även detta kan få betydelse för mängden felaktiga utbetalningar. Till exempel kan en omfattande tillströmning av personer till Sverige som ansöker om ersättning hos Migrationsverket innebära att risken för felaktiga utbetalningar ökar. Även nya förmåner och stöd kan tillkomma och påverka antalet felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott.

Syftet med avsnittet är att redogöra för vilka konsekvenser vårt förslag om ett sanktionsavgiftssystem kan få för de brottsutredande myndigheterna. Även om det finns flera osäkerhetsmoment i de uppskattningar som görs, bedömer vi att det är viktigt att kunna ge en fingervisning om de följder som förslaget kan få.

Vi har med hjälp av underlag från de olika statliga myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som kommer att omfattas av den nya lagen samt Polismyndigheten uppskattat hur många bidragsbrott som kommer att anmälas till brottsutredande myndighet om förslaget om administrativa sanktionsavgifter genomförs. Vi har även bedömt karaktären av de brott som kommer att anmälas och då i form av vilka typer av förmåner och stöd som de anmälda brotten kommer att avse och hur krävande brotten kommer vara att utreda. Vidare görs en jämförelse av vad olika beloppsnivåer skulle kunna få för effekter för antalet ärenden hos brottsutredande myndigheter. Beskrivningen nedan får ses som grova uppskattningar.

### 8.17.2 Antalet brottsanmälningar

För att kunna bedöma effekterna av förslaget för brottsutredande myndigheter är det viktigt att utreda hur många anmälningar om bidragsbrott som kommer att göras om förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter genomförs. Grova bidragsbrott och bidragsbrott som rör felaktiga utbetalningar som överstiger ett halvt prisbasbelopp ska enligt vårt förslag alltjämt anmälas till brottsutredande myndigheter. Anmälan ska, även i de fall beloppet understiger ett halvt prisbasbelopp, göras om det finns särskilda skäl. Varje brottsanmälan kommer att generera ett ärende hos brottsutredande myndighet. Ärendena kan innehålla flera olika brottsmisstankar.

Försäkringskassan bedömer att myndigheten som mest kommer att anmäla 200 ärenden årligen som kommer att omfatta brottsmisstankar som rör belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp. År 2021 gjorde Försäkringskassan 157 polisanmälningar gällande assistansersättning och ytterligare 10 avsåg det statliga tandvårdsstödet. Försäkringskassans bedömning är att den inte tror på någon ökning framöver för dessa två förmåner. Det bedöms även tillkomma brottsanmälningar med stöd av särskilda skäl, men omfattningen är i dagsläget svår att uppskatta.<sup>502</sup> CSN uppskattar att myndigheten kommer att anmäla omkring 500 ärenden per år som kommer att omfatta brottsmisstankar som rör belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Bedömningen är gjord utifrån de felaktigt utbetalda belopp i befintliga ärenden där den felaktiga utbetalningen berott på oriktiga

---

<sup>502</sup> Skrivelse från Försäkringskassan den 26 april 2022.

uppgifter eller att den sökande inte uppfyllt sin anmälningsskyldighet. I sammanhanget kan tilläggas att CSN nyligen förstärkt sin bidragsbrottsfunktion med ytterligare tre heltidsanställda.<sup>503</sup> Övriga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor uppskattar att de inte kommer att göra särskilt många anmälningar som kommer att omfatta brottsmisstankar som rör belopp över ett halvt prisbasbelopp.

Vi har dock i denna del valt att utgå från Polismyndighetens uppgifter eftersom det är den myndighet som tar emot och registrerar de polisanmälningar som de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna gör i dag. Vi bedömer att det är mest korrekt och rättvisande att utgå från den i dag ansvariga mottagande myndigheten som har överblicken över samtliga anmälade aktörers anmälningar.

Polismyndigheten har gjort en uppskattning av hur stor andel av de polisanmälningar om bidragsbrott som görs i dag som rör felaktiga utbetalningar (eller fara för felaktiga utbetalningar) som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Polismyndigheten saknar statistik över vilka belopp som de enskilda felaktiga utbetalningarna uppgår till. Det finns endast uppgifter om det sammanlagda beloppet för varje anmälan, som kan avse flera enskilda brott. Enligt Polismyndigheten är det rimligt att anta att antalet anmälningar – när sanktionssystemet införts – kommer att sjunka till ungefär 10 procent av dagens nivå. Polismyndigheten har gjort sina beräkningar genom att dels inhämta statistik från Försäkringskassan, dels titta särskilt på vilka brott som anmäls till polisregion Stockholm. Polismyndigheten har uppskattat att Försäkringskassan kommer att göra ungefär 450 anmälningar och CSN 300 anmälningar om bidragsbrott som avser belopp över ett halvt prisbasbelopp. Därutöver kommer det finnas enstaka brottsanmälningar på denna grund från övriga statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen.<sup>504</sup>

Vi anser att Polismyndighetens bedömning framstår som rimlig. Utöver de brott som rör belopp över ett halvt prisbasbelopp ska anmälan också göras om det finns särskilda skäl. Som vi redogjort för i avsnitt 8.2.8 är tanken att denna möjlighet endast ska användas i undantagsfall. Vi tror därför att andelen brottsanmälningar som kommer att göras av denna anledning endast kommer att uppgå till några

---

<sup>503</sup> Skrivelse från CSN den 25 april 2022.

<sup>504</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 16 mars 2022.

få procent utöver de 10 procent som kommer att anmälas på grund av att brotten rör belopp över ett halvt prisbasbelopp. Sammantaget uppskattar vi att mellan 10 och 12 procent av de anmälningar som i dag görs till Polismyndigheten kommer att kvarstå om ett administrativt sanktionssystem i enlighet med vårt förslag införs. Eftersom det i dag görs ungefär 7 000 anmälningar om brott per år innebär det att mellan 700 och 850 anmälningar kommer att göras.<sup>505</sup>

### **8.17.3 Närmare beskrivning av de bidragsbrott som fortsatt kommer att anmälas**

De bidragsbrott som kommer att anmälas till brottsutredande myndighet kommer därmed att antingen vara grova brott, röra felaktiga utbetalningar som överstiger ett halvt prisbasbelopp eller anmälas på grund av att det finns särskilda skäl. Nedan försöker vi beskriva denna brottslighet närmare.

#### **Vilka förmåner och stöd kommer att omfattas av de bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas?**

I stort sett samtliga bidragsbrott som i dag anmäls till Polismyndigheten av Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, kommunerna och arbetslöshetskassorna avser felaktiga utbetalningar där den enskilda utbetalningen understiger ett halvt prisbasbelopp. De förmåner och stöd som administreras av de aktörerna generar i allmänhet inte högre utbetalningsbelopp än så, även om det finns några enstaka undantagsfall. De aktörerna kommer därför inte att göra särskilt många anmälningar till brottsutredande myndighet av anledningen att brotten rör belopp över ett halvt prisbasbelopp. De brott som Arbetsförmedlingen anmäler avser i större utsträckning belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp, även om inte heller de är särskilt många. Arbetsförmedlingen kommer sannolikt att anmäla något fler bidragsbrott på denna grund.<sup>506</sup>

<sup>505</sup> Enligt uppgift från Polismyndigheten gjordes det 7 134 anmälningar om bidragsbrott under 2020 och 7 448 under 2021, se skrivelse från Polismyndigheten den 14 januari 2022. Varje ärende kan omfatta flera brott.

<sup>506</sup> Skrivelser från Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen den 14 januari 2022 och skrivelse från Polismyndigheten den 9 mars 2022.

Försäkringskassan och CSN anmäler i dag fler bidragsbrott som avser belopp över ett halvt prisbasbelopp än vad övriga aktörer gör. För Försäkringskassans del är det främst bidragsbrott som rör assistansersättning och statligt tandvårdsstöd som överstiger den beloppsgränsen. I stort sett alla bidragsbrott som CSN anmäler och som rör utlandsstudier avser belopp över ett halvt prisbasbelopp.<sup>507</sup>

### Bedömning av den kvarvarande brottslighetens karaktär

Det är inte enkelt att bedöma karaktären på de bidragsbrott som fortsatt kommer att anmälas till brottsutredande myndighet om sanktionsavgiftssystemet införs och om brotten kommer att vara enkla eller svåra att utreda. Att ett brott är grovt eller avser ett högt belopp säger ingenting om hur krävande det är att utreda. Något som i stället kan spela in är vem den misstänkte är och om denne är svår att få tag i. Vidare kan förhållanden som att det finns kopplingar till företag eller organiserad brottslighet få betydelse för hur komplicerat eller resurskrävande ett ärende är. Samma sak gäller om det finns kopplingar till annan brottslighet som behöver samordnas med utredningen av bidragsbrottet. Hur mycket andra myndigheter kan bidra med underlag påverkar vidare hur krävande utredningen blir för den brottsutredande myndigheten. I bedömningen nedan har vi utgått från de uppskattningar som Polismyndigheten har gjort utifrån myndighetens erfarenhet av att utreda bidragsbrott.

Vad gäller frågan om kopplingar till företag kan konstateras att de anmälningar som Försäkringskassan kommer att göra till brottsutredande myndighet när sanktionssystemet införs i stor utsträckning kommer att avse assistansersättning och statligt tandvårdsstöd. Det rör sig alltså om förmåner och stöd som utbetalas till företag. Även Arbetsförmedlingens brottsanmälningar kommer i stor utsträckning att avse företag. De anmälningar som CSN kommer att göra avseende utlandsstudier kommer emellertid att avse fysiska personer. De anmälningar som statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kommer att göra på grund av att det finns särskilda skäl eller för att det är fråga om grova bidragsbrott kan avse både fysiska personer och företag.

---

<sup>507</sup> Skrivelser från Försäkringskassan och CSN den 14 januari 2022 samt skrivelse från Polismyndigheten den 9 mars 2022.

Polismyndigheten har uppskattat att det i ungefär 5–7 procent av de ärenden om bidragsbrott som anmäls i dag finns kopplingar till företag på något sätt. Eftersom aktörer inom organiserad brottslighet enligt myndigheten gärna verkar genom företag, kan en företagskomponent vara en indikation på organiserad brottslighet även om så inte alltid är fallet. I den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har det hanterats ett 70-tal bidragsbrottsärenden per år de senaste fem åren. Polismyndigheten uppskattar att ungefär hälften av de ärenden som har en företagskoppling kommer försvinna om sanktionssystemet införs.<sup>508</sup>

Polismyndigheten har uppskattat att av de 700–850 ärenden som sannolikt kommer att anmälas till brottsutredande myndighet om sanktionsavgiftssystemet införs, kommer 40 procent att vara enklare att handlägga, 40 procent att vara normalt krävande ärenden och 20 procent vara mer omfattande ärenden. De mer omfattande ärendena innehåller ofta inslag av hemliga tvångsmedel och spaning. Ärenden om assistansersättning brukar typiskt sett vara omfattande att utreda.<sup>509</sup>

## Vilken kompetens krävs för att utreda brottsligheten?

Som konstateras i kapitel 6 och 7 har Polismyndigheten i dag inte tillräckligt med resurser och kompetens för att utreda bidragsbrott på ett effektivt sätt. Myndigheten har också svårt att prioritera sådana brott. Det är därför enligt vår uppfattning svårt att utgå från dagens situation i bedömningen av vilken kompetens som kommer att krävas för att utreda den brottslighet som kommer att anmälas till brottsutredande myndighet om det föreslagna sanktionsavgiftssystemet införs. Polismyndigheten har trots detta gjort en uppskattning av vilken kompetens som kommer att krävas för att utreda den mindre mängd ärenden som kommer att kvarstå.

Enligt Polismyndigheten behövs det en annan personalsammansättning för att kunna utreda de ärenden som kommer att anmälas efter att förslaget om sanktionsavgifter införs, än vad som krävs för att utreda dagens ärenden. Eftersom det är mer komplexa ärenden som kvarstår så kommer det att krävas mer specialiserade kompetenser. Det kommer även fortsatt att finnas behov av personal som har en

---

<sup>508</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 4 mars och 5 april 2022.

<sup>509</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 30 mars 2022.

generell utredarkompetens. Det är också viktigt att personalen har en god förmåga att hålla förhör. Vidare krävs specialiserad kompetens om de aktuella förmånerna och stöden och hur de kan utnyttjas. När det gäller mer komplexa ärenden kopplat till exempelvis företag eller organiserad brottslighet finns behov av kompetens avseende ekonomiska och finansiella förhållanden kopplat till företag. Det krävs i vissa ärenden spaningskompetens för att utreda till exempel ärenden om assistansersättning. I vissa fall kan det dessutom behövas personal som är specialiserad på att analysera stora mängder data.<sup>510</sup>

#### 8.17.4 Antalet brottsanmälningar vid olika beloppsgränser

I avsnitt 8.2.8 har vi redogjort för skälen till att vi har valt att gränsen för anmälan av bidragsbrott bör gå vid ett halvt prisbasbelopp. Vi anser att det är viktigt att överväganden om var gränsen ska gå utgår från bedömningar av hur klandervärda vissa överträdelser är, inte vilken effekt en vald gräns kommer att få på antalet anmälda ärenden till brottsutredande myndighet. För att det ska finnas ett bra beredningsunderlag i det fortsatta lagstiftningsarbetet redogör vi dock i detta avsnitt för vilka effekter olika beloppsgränser skulle kunna få på antal anmälda bidragsbrott. Det har inte varit möjligt för oss att närmare beskriva vilka förmåner och stöd från olika statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som skulle omfattas av olika beloppsgränser. Vi har inte heller kunnat analysera om det skulle vara stor skillnad i hur krävande brottsligheten skulle vara att utreda.

Eftersom det saknas detaljerad statistik från Polismyndigheten om vilka belopp som felaktiga utbetalningar som ligger till grund för anmälda bidragsbrott uppgår till, har vi utgått från beräkningar som Polismyndigheten har gjort utifrån uppgifter som härrör från polisregion Stockholm.<sup>511</sup> Vi har tittat på hur stor andel av de anmälda brotten som överstiger olika beloppsgränser och lagt till den del som vi tror kommer anmälas på grund av att det finns särskilda skäl. An-

<sup>510</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 30 mars 2022.

<sup>511</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 20 januari 2022. Polismyndigheten har genom att dela antalet ärenden med 14 gjort en uppskattning av hur många anmälda brott som understiger olika beloppsgränser. Det beror på att de ärenden som redovisas vidare till Åklagarmyndigheten i regel omfattar 14 enskilda brottsfall. Det är inte säkert att även polisanmälningarna i genomsnitt innehåller 14 enskilda brott, men i brist på säkrare uppgifter har denna siffra använts som uppskattning av hur många enskilda brott varje ärende innehåller.



delen som anmäls på grund av särskilda skäl torde inte bero på var beloppsgränsen placeras.<sup>512</sup>

**Tabell 8.1 Uppskattning av antalet ärenden vid olika beloppsgränser**

Beloppsgräns	Andel av nuvarande antal anmälda brott (procent)	Antal ärenden
Ett tiondels prisbasbelopp	43–45	3 010–3 150
Ett femtedels prisbasbelopp	22–24	1 540–1 680
Ett halvt prisbasbelopp	10–12	700–850
Ett prisbasbelopp	5–7	350–490
Fem prisbasbelopp	1–3	70–210

Med tanke på att siffrorna är beräknade utifrån statistik från en enskild polisregion är det svårt att dra några säkra slutsatser av beräkningarna. Den kan dock ge en grov uppskattning av vilken effekt olika beloppsgränser skulle kunna få på antalet ärenden om bidragsbrott som ska hanteras av brottsutredande myndigheter.

<sup>512</sup> Vi har multiplicerat andelen som överstiger olika belopp med antalet brottsanmälningar som inkommer till Polismyndigheten varje år (7 000) för att få fram en uppskattning av hur många anmälningar som skulle göras vid olika beloppsgränser.



# 9 Ansvar för utredning av bidragsbrott

## 9.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att analysera och lämna förslag på hur bidragsbrott kan utredas på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt. Vi ska särskilt analysera förslagen och bedömningarna i betänkandena *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, och *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, SOU 2018:14 (se avsnitt 4.2.10 och 4.2.11). De synpunkter som lämnades vid remitteringen av tidigare förslag som avser myndigheternas befogenheter och hur arbetet med att utreda bidragsbrott bör organiseras ska enligt våra direktiv beaktas särskilt.

Vi ska även lämna förslag om hur brottsutredande och beslutande myndigheters kompetens bäst kan tillvaratas för en effektiv hantering av bidragsbrott. Av direktiven framgår vidare att vi ska identifiera behov av åtgärder för att stärka ärendehandläggningen från anmälan till brottsutredning och lagföring så att hanteringen av bidragsbrott är effektiv inom de ekonomiska förmåner och stöd som myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) administrerar.

Med utgångspunkt i förslaget i SOU 2017:37 kommer vi i detta kapitel att överväga olika alternativ för hur brottsutredningar om bidragsbrott kan förändras och förbättras. Vi inleder med att beskriva det ursprungliga förslaget om att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan och hur det mottogs av remissinstanserna. Därefter överväger vi om det bör införas en sådan brottsutredande enhet inom Försäkringskassan eller om det finns alternativa vägar att gå.

I SOU 2017:37 övervägdes andra placeringar av bidragsbrottsenheten, däribland inom Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten.

Även i andra sammanhang har olika lösningar lyfts fram. Vi kommer titta närmare på de olika alternativen längre fram i kapitlet.

I kapitel 8 har vi bedömt att det bör inrättas ett system med administrativa sanktionsavgifter och föreslagit hur ett sådant system bör utformas. Sanktionsavgifter kommer emellertid inte att kunna tas ut för alla handlingar som utgör bidragsbrott. I avsnitt 8.2.6 har vi bedömt att handlingar som skulle kunna komma att rubriceras som grova bidragsbrott inte ska sanktioneras med en administrativ avgift utan i stället anmälas till brottsutredande myndighet för att utredas där. Detsamma gäller när det är fråga om en utbetalning som överstigit eller skulle ha överstigit ett halvt prisbasbelopp eller om det finns särskilda skäl för att anmäla överträdelsen till brottsutredande myndighet.

Frågan om vilken myndighet som ska ansvara för att utreda bidragsbrott gäller följaktligen för utredning av samtliga överträdelser som i fortsättningen – när systemet med administrativa sanktionsavgifter införts – ska anmälas som misstänkta bidragsbrott inom det straffrättsliga spåret. En utgångspunkt här är att vi inte föreslår någon ändring av beviskravet för vilka misstänkta bidragsbrott som ska anmälas eller av det subjektiva rekvisitet. Den myndighet som ska utreda bidragsbrott kommer därför att få hantera alla ärenden där det kan misstänkas att någon med uppsåt eller av grov oaktsamhet har begått ett sådant bidragsbrott som omfattas av den begränsade anmälningsskyldigheten (se avsnitt 8.2.8).

Det ska dock poängteras att den myndighet som enligt vår bedömning nedan ska ta emot anmälningar om misstänkta bidragsbrott inte ska göra någon prövning av skälen för anmälan (se avsnitt 8.2.8). I stället har den myndighet som får ansvaret för att utreda bidragsbrott att hantera de anmälningar som görs av de som är anmälningsskyldiga enligt bidragsbrottslagen. Vilken myndighet som bör få det ansvaret återkommer vi till längre fram i detta kapitel.

## 9.2 Förslaget om en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan

### 9.2.1 Tidigare förslag om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

Vi har i avsnitt 4.2.10 redogjort för förslaget i SOU 2017:37. I korthet innebar det att det skulle inrättas en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan. Där skulle förundersökningar om bidragsbrott bedrivas under ledning av särskilt förordnade befattningshavare. Samtidigt skulle Åklagarmyndighetens hantering av bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten så att åklagare där skulle leda förundersökningar om grova bidragsbrott och handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen. Utredningen ansåg att bidragsbrottsenheten inom Försäkringskassan skulle utformas enligt den modell (skattebrottsenheten) som finns hos Skatteverket. Bidragsbrottsenheten skulle dock, till skillnad från vad som gäller för skattebrottsenheten, ha befogenhet att inleda och leda förundersökningar om bidragsbrott.

Genom att inrätta en särskild enhet som koncentrerade sina insatser mot välfärdsbrottslighet menade utredningen att det skulle ge bättre förutsättningar för att bygga upp och bibehålla specialistkompetens. Inrättande av en särskild enhet utanför Polismyndigheten skulle också ge en effektivare resursanvändning. Den nya organisationen skulle främst få betydelse för handläggningen av enklare ärenden, men det var utredningens övertygelse att förslaget också skulle få positiva effekter för svårare och särskilt kvalificerade utredningar.

Den mest ändamålsenliga placeringen av den särskilda bidragsbrottsenheten var enligt utredningen hos den myndighet som rapporterar större delen av de misstänkta bidragsbrotten. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv var det också bäst att placera enheten hos en myndighet som hade kapacitet att hantera verksamheten. Valet föll därför på Försäkringskassan. Utredningen konstaterade dock att det förutsatte att den särskilda enheten tillfördes kompetens från de andra beslutande myndigheterna. Det fanns inte heller något som hindrade att handläggare vid de andra anmälände myndigheterna, vid behov, anlätades som sakkunniga.

Som skäl för att Ekobrottsmyndigheten skulle överta handläggningen av mål om brott mot bidragsbrottslagen från Åklagarmyndigheten anförde utredningen att det finns en nära koppling mellan många av de brott som Ekobrottsmyndigheten handlägger och brott

mot välfärdssystemen. Det förekommer också att personer på olika sätt kombinerar bidragsbrott med skattebrott. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har tillgång till en bred och blandad utredningsresurs med kompetens som skulle vara väl anpassad för att utreda kvalificerade välfärdsbrott.

## 9.2.2 Remissynpunkter på förslaget

Betänkandet remissbehandlades. Bland de remissinstanser som tillstyrkte förslaget om en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan kan nämnas Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten. Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Brottsförebyggande rådet (Brå), Integritetsskyddsmyndigheten (IMY; tidigare Datainspektionen), Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Pensionsmyndigheten avstyrkte förslaget.

Ett av de främsta argumenten mot förslaget om en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan var att det är en polisiär uppgift att utreda brott. Försäkringskassan framhöll att det faktum att dessa brott inte utreds eller prioriteras i tillräckligt hög grad inte är ett skäl att flytta verksamheten från Polismyndigheten. Det ansågs vara resurslöseri att bygga upp en ny verksamhet i stället för att se till att den prioriteras hos Polismyndigheten. Försäkringskassan föreslog att i högre utsträckning öronmärka medel inom den befintliga organisationen hos Polismyndigheten. Pensionsmyndigheten ställde sig tveksam till att det skulle bedrivas brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet utanför de myndigheter som redan har polisiära befogenheter. Det resultat som utredningen ville uppnå kunde enligt Pensionsmyndigheten nås snabbare genom förändrad styrning och nya prioriteringar inom nuvarande organisation. Ekobrottsmyndigheten ansåg att andra alternativ i större utsträckning borde ha utretts, såsom att styra Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till att freda resurser för bidragsbrotten.

Faran för kompetensbrister framhölls av flera remissinstanser, både i fråga om kunskapen att utreda brott och när det gäller övriga utbetalande myndigheters förmåner. Försäkringskassan anförde i sitt yttrande att det förhållandet att myndigheten har en väl fungerande kontrollverksamhet och anmäler ett stort antal misstänkta bidragsbrott inte innebär att myndigheten har den kompetens som behövs

för att leda och driva en brottsbekämpande verksamhet. Brå framförde att Försäkringskassan visserligen kunde ha kompetens att utreda sina egna förmåner, men att det inte var så beträffande förmåner och stöd från andra myndigheter.

Det framfördes också synpunkter på vilket ansvar den föreslagna bidragsbrottsenheten skulle ha. CSN vände sig mot att ge polisiära befogenheter till en myndighet som i sitt grunduppdrag inte är lika kontrollerande eller polisiär som till exempel Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Den nya enheten skulle dessutom få större befogenheter och få besluta om och verkställa straffprocessuella tvångsmedel. Åklagarmyndigheten lyfte fram att Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen inte är målsäganden i sina egna ärenden, vilket utbetalade myndigheter är. Ekobrottsmyndigheten ansåg att om det skulle införas en bidragsbrottsenhet på Försäkringskassan borde den i så fall utformas helt i enlighet med den modell som finns inom Skatteverket. Bidragsbrottsenheten skulle då enbart biträda åklagare i förundersökningen och inte själv leda den.

Några synpunkter handlade om prioriteringar. Enligt CSN fanns det risk för att Försäkringskassan skulle anpassa sina kontroller efter bidragsbrottsenhetens kapacitet att utreda brott. Placeringen av enheten vid Försäkringskassan utgjorde också en risk för att ärenden om misstänkta bidragsbrott mot Försäkringskassan utreddes snabbare än brott mot andra myndigheter. Även om intentionen var att alla bidragsbrott ska behandlas lika kommer avsaknaden av kompetens inom övriga myndigheters regelverk i praktiken leda till att ärenden där det finns spetskompetens behandlas snabbare. Sveriges a-kassor (tidigare Arbetslöshetskassornas samorganisation) såg också att det fanns risk för att den utredande verksamheten inriktades på att utreda gärningar mot den myndighet där enheten var placerad.

Remissinstanserna reste också frågetecken kring effektiviteten. Med tanke på den tid det skulle ta att bygga upp verksamheten, både med hänsyn till kompetens och på grund av de personalflyttningar från andra delar av rättsväsendet som skulle krävas, var frågan vad som skulle hända med befintliga ärenden under tiden. Om de ärenden som ännu inte var färdiga för beslut skulle flyttas från Polismyndigheten till den nya enheten framhölls risken för att ärendena hamnar mellan stolarna och preskriberas eller att det skapas ytterligare balanser. Åklagarmyndigheten konstaterade att förundersökningsledarna på Försäkringskassan inte skulle få använda sig av reglerna om för-

undersökningsbegränsning eller utfärda strafförelägganden. Då måste ändå en åklagare hantera ärendet. Ekobrottsmyndigheten var också inne på samma tankegångar och menade att det skulle vara mest effektivt, och rättssäkert, om åklagare leder alla förundersökningar om bidragsbrott.

Oron över att förtroendet för Försäkringskassan skulle skadas fördes också fram. Det fanns en farhåga att den brottsutredande och handläggande funktionen uppfattades som samma och att myndighetens roll då blir otydlig för enskilda. Åklagarmyndigheten framhöll vikten av att förvissa sig om att den enskilde förstår när han eller hon är misstänkt för brott och i vilken egenskap Försäkringskassans anställda kontaktar dem.

Det fanns också frågetecken kring rättssäkerheten. Åklagarmyndigheten framhöll att en sådan ordning kunde stå i strid med Regeringsformens och Europakonventionens krav på opartiskhet och en rättvis rättegång. Sveriges advokatsamfund var kritiskt mot att låta en myndighet som själv utsatts för brott inleda förundersökning och vidta tvångsåtgärder mot enskild. Att dessutom göra det möjligt för en sådan myndighet att använda straffprocessuella tvångsmedel var enligt Advokatsamfundet inte acceptabelt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Tjänstemännens Centralorganisation underströk att det är centralt för välfärdssystemens legitimitet att de myndigheter som administrerar systemen har allmänhetens förtroende och att de försäkrade inte känner sig misstänkliggjorda i samband med att de ansöker om den ersättning som de har rätt till. Försäkringskassan ansåg att starka rättssäkerhetsskäl talade för att ärendena borde utredas av Polismyndigheten eftersom det inte sällan finns kopplingar till annan brottslighet.

Det fanns också invändningar mot att förslaget inte tillräckligt ingående behandlade frågor om personlig integritet och personuppgiftsbehandling. IMY ansåg det anmärkningsvärt att utredningen inte hade berört behovet av en särskild lag som styr den personuppgiftsbehandling som skulle krävas, likt de som finns för de brottsbekämpande myndigheterna. Även CSN och Inspektionen för socialförsäkringen efterlyste ytterligare utredning i fråga om lagstöd för den föreslagna bidragsbrottsenheten att behandla personuppgifter i syfte att utreda brott.

Flera remissinstanser menade att det fanns oklarheter i hur vissa praktiska frågor skulle lösas. En sådan var hur själva organisationen



och dess data- och kontrollsysteem skulle byggas upp. En annan var hur nödvändig kompetens skulle föras över från andra myndigheter. IMY ifrågasatte lämpligheten i att skapa en brottsutredande enhet inom Försäkringskassan eftersom det sannolikt skulle innebära att fler personer behandlar uppgifter om brott, att nya it-system behöver tas fram som uppfyller högt ställda säkerhetskrav och att nya kontrollfunktioner måste inrättas för att säkerställa att personuppgifter behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med gällande rätt. Flera remissinstanser saknade överväganden i fråga om tillsyn över den brottsutredande verksamhet som Försäkringskassan skulle bedriva.

När det särskilt gäller förslaget att flytta ansvaret för att handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten ansåg Ekobrottsmyndigheten att utredningen inte tillräckligt hade analyserat och utrett konsekvenserna för myndighetens verksamhet. Resursåtgång och kostnad för att överta ansvaret hade underskattats. De enklare ärendena kunde komma att ta alltför mycket kraft från myndighetens huvudinriktning, att utreda grova ekonomiska brott. Det skulle kunna leda till att myndigheten förlorade sin specialistkompetens. Åklagarmyndigheten framhöll att Ekobrottsmyndigheten inte har någon egen utbildning av åklagare. Om Ekobrottsmyndigheten får resurser att anställa fler åklagare för att utreda bidragsbrott kommer den anställningen att behöva göras från Åklagarmyndigheten. Det skulle påverka den senare myndighetens förmåga att hantera återstående brottstyper. CSN såg ingen märkbar nytta med att flytta handläggningen av bidragsbrott från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten. CSN ansåg att utredningen inte hade visat på vilket sätt Åklagarmyndighetens handläggning av bidragsbrott var problematisk eller bristfällig och såg för sin del inte någon koppling till skattebrott som skulle kunna utgöra skäl för en flytt av bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten.

### 9.2.3 Synpunkter i senare utredning

Förslaget om att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan berördes, som nämnts, av Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen i SOU 2018:14 (se avsnitt 4.2.11). Utredningen delade de farhågor ur ett rättssäkerhets- och förtroendeperspektiv som flera remissinstanser hade framfört, liksom de frågetecken som

fanns om hur kunskap skulle överföras och om åtgärden skulle öka effektiviteten. Innan så genomgripande förändringar över huvud taget övervägdes menade utredningen att det var angeläget att undersöka om och i så fall hur den befintliga organisationen kunde effektiviseras. Det fanns all anledning att värna om grundprincipen att det är en polisiär uppgift att utreda brott.

I sitt svar på remissen av SOU 2018:14 delade Polismyndigheten bedömningen att bidragsbrott även framöver bör utredas av myndigheten. Det innebar att Polismyndighetens yttrande över SOU 2017:37 inte längre gällde.

Även Brå framhöll i sitt remissvar över SOU 2018:14 att det delade utredningens bedömning att Polismyndigheten bör utreda bidragsbrott. Brå framhöll i detta sammanhang att det återstod att lösa en fråga som handlade om att bygga upp underrättelseverksamhet och kunskap om de mest organiserade och systematiska bedrägerierna mot välfärden. En del av dessa skulle med den utvidgning av bidragsbrottslagen som utredningen samtidigt förslög (se avsnitt 4.2.11) rubriceras som bidragsbrott. Bland dessa gärningspersoner skulle det finnas personer med kopplingar till organiserad brottslighet, förslagna bedragare och ekonomiska brottslingar i nätverk. De har kapacitet att flytta sin kriminella verksamhet för att undgå kontroller. Det finns också en geografisk komponent, där man flyttar mellan olika kommuner. Detta är svårt för enskilda myndigheter och kommuner att överblicka och upptäcka. Enligt Brå fanns det därför behov av en samlad underrättelseverksamhet avseende bidragsbrotten.

## 9.2.4 Det bör inte inrättas en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan

**Bedömning:** Det finns inte tillräckliga skäl för att inrätta en särskild enhet inom Försäkringskassan för att utreda bidragsbrott.

### Skälen för bedömningen

*Det finns skäl som skulle kunna tala för en brottsutredande enhet inom Försäkringskassan*

Ett skäl till att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan och flytta handläggningen av bidragsbrott dit från Polismyndigheten skulle vara att det inom Försäkringskassan finns kunskaper om socialförsäkringssystemet, förvaltningsrätt och andra regler som styr förmånssystemen och hanteringen av dem. Det är endast inom Försäkringskassan som det finns en samlad specialistkunskap om alla de förmånsslag som myndigheten hanterar och det är en viktig kompetens att ta tillvara vid utredandet av misstänkta bidragsbrott. Från sin befintliga verksamhet har Försäkringskassan goda möjligheter att få kompetens gällande de egna bidragsformerna till en brottsutredande enhet.

Försäkringskassan har även en väl fungerande kontrollverksamhet där erfarenhet och kompetens kan hämtas ifrån för att bygga upp en brottsutredande enhet. Myndigheten har redan en hög ambitionsnivå när det gäller arbetet mot välfärdsbrottslighet och har bland annat tagit flera initiativ till myndighetssamverkan på området. Försäkringskassan har en uttalad skyldighet att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.<sup>1</sup> Försäkringskassan vidtar också olika åtgärder i det syftet.<sup>2</sup>

En klar majoritet av alla anmälda bidragsbrott avser brott mot Försäkringskassan. Det är också den myndighet som har hand om flest förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Utifrån sett blir det därmed färre aktörer inblandade om den myndighet som fattar flest beslut om utbetalningar från välfärdssystemen också utreder felaktigheter bland dem.

<sup>1</sup> 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>2</sup> Se bland annat *Försäkringskassans årsredovisning 2020*, s. 172 f.

Brottsutredningarna skulle bli samordnade på ett ställe inom en redan befintlig, stor myndighet med intresse av och kapacitet att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott om en bidragsbrottsenhet inrättades hos Försäkringskassan. Det finns också förutsättningar för gemensam styrning och planering inom den myndighet som står för den största andelen av anmälningarna. En brottsutredande enhet inom Försäkringskassan kan ha positiva effekter när det gäller den straffrättsliga kompetensen inom hela myndigheten. Kompetensen kan tillvaratas för att ytterligare höja kvaliteten på myndighetens brottsanmälningar. Det kan också ha goda effekter för den egna kontrollverksamheten, som torde bli bättre på att identifiera felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. För att hålla brottsutredningar skilda från myndighetens kontrollverksamhet kan det inte bli aktuellt med någon annan lösning än en organisatoriskt avskild enhet för den brottsutredande verksamheten. Det är också så det ser ut för skattebrottsenheten inom Skatteverket.

Det finns också en möjlighet att stanna vid att befattningshavare på en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan endast biträder åklagare och inte själva ges möjlighet att inleda eller leda förundersökningar. Upplägget skulle då mer likna det som gäller för skattebrottsenheten där utredningarna görs på uppdrag av åklagare. På så sätt skulle en del tveksamheter och invändningar som finns mot att förlägga en bidragsbrottsenhet till Försäkringskassan överbyggas. Starka rättssäkerhetsskäl talar för att inte låta en beslutande myndighet leda förundersökningar om brott mot sin egen verksamhet. En lösning där den brottsutredande enheten inom Försäkringskassan endast biträder åklagare vid förundersökning har också den fördelen att det skulle vara åklagare som hanterar eventuella tvångsmedel såsom beslag och husrannsakan. Även här skulle man kunna överväga att flytta handläggningen av bidragsbrott från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten för att processen än mer ska likna den struktur på handläggningen som gäller för till exempel skattebrotten.

### *Starka skäl talar emot tidigare förslag om en bidragsbrottsenhet på Försäkringskassan*

Vi delar den bedömning som gjordes av flera remissinstanser i yttrande över SOU 2017:37 och av utredningen i SOU 2018:14 att det är mycket viktigt att värna den grundläggande principen att det är en

polisär uppgift att utreda brott. I det innefattas bland annat att hålla förhör, säkra skriftlig bevisning, göra tekniska undersökningar, genomföra husrannsakan och verkställa beslut om beslag. Det är högst tveksamt om man ska sprida ut sådan brottsutredande verksamhet på fler myndigheter än i dag. Försäkringskassan har inte någon tidigare erfarenhet av att utreda brott. Att leda förundersökningar ställer höga krav på kunskaper inom bland annat straffrätt, processrätt, bevisvärdering, utredningsmetodik och straffmätning. Försäkringskassan saknar helt erfarenhet av det från sin nuvarande verksamhet. Frågor om förundersökning och tvångsmedel bör av rättssäkerhetsskäl hanteras av polis och åklagare.

Vid mer kvalificerade bidragsbrott kan det vara fråga om blandbrottslighet, till exempel bedrägeri och urkundsförfalskning i kombination med bidragsbrott och det kan finnas kopplingar till organiserad brottslighet. Om brottsutredningar sprids ut på fler myndigheter finns det risk för dubbelarbete och ineffektivitet. Åklagare kan dessutom behöva kopplas in för till exempel användningen av tvångsmedel eller för att ge in en framställan om offentlig försvarare till domstol, om inte enheten själv har sådan behörighet. Det skulle påverka effektiviteten i det brottsutredande arbetet på ett negativt sätt.

För att det inte ska bli för många aktörer inblandade skulle uppgiften att utreda bidragsbrott helt behöva lyftas från Polismyndigheten om det inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan. Åklagare skulle då få besluta om och leda alla förundersökningar om bidragsbrott, om inte den särskilda enheten ges sådan behörighet. Det kan såklart påverka Åklagarmyndighetens verksamhet och det kan ifrågasättas om det är rimligt att använda åklagarresurser till att utreda samtliga bidragsbrott.

Det finns en risk för att Försäkringskassan tappar personal från sin egen kontrollverksamhet till den brottsutredande verksamheten om en sådan inrättas vid myndigheten. Det kan ha negativ inverkan på myndighetens egen kontroll av felaktiga utbetalningar och på arbetet med att anmäla misstänkta bidragsbrott. Att det dessutom skulle bli en viss personalförflyttning från rättsväsendets myndigheter till Försäkringskassans utredningsenhet är nog också oundvikligt. Så kan exempelvis utredare som arbetar med bidragsbrott inom Polismyndigheten komma att söka sig till den brottsutredande verksamheten inom Försäkringskassan om en sådan inrättas där.

Ett annat skäl mot att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan är att enheten skulle få ansvar för att utreda även bidragsbrott som inte har någon anknytning till socialförsäkringen utan rör sådana välfärdssystem där Försäkringskassan inte har någon upparbetad kompetens. Myndighetens avsaknad av kunskap om andra välfärdssystem måste i så fall läkas genom att kompetens tillförs från övriga beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. I förhållande till de andra beslutande aktörerna finns det risk för att brott mot Försäkringskassan prioriteras, eftersom det är där kompetensen finns. Det kan leda till längre handläggningstider för övriga ärenden. Initialt finns det även risk för att ärenden hamnar på hög eller faller mellan stolarna om en ny enhet ska byggas upp inom Försäkringskassan.

Det är ovanligt att en myndighet innehar dubbla uppdrag – en beslutande/utbetalande funktion och en brottsutredande. Det kan skada förtroendet för Försäkringskassan om en särskild bidragsbrottsenhet förläggs dit. Myndighetens roll blir otydlig om den ska fortsätta besluta om förmåner och samtidigt utreda brott mot de som fått förmånerna. Opartiskheten kan komma att ifrågasättas. Det är även, som flera remissinstanser påpekade, högst olämpligt att lägga en brottsutredande funktion på en myndighet som är målsägande i de brott som ska utredas. Lämpligheten i att en förvaltningsmyndighet utreder brott mot andra beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan också ifrågasättas.

Ett alternativ skulle vara att låta en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan bara utreda bidragsbrott mot den egna myndigheten. Fördelen skulle vara att det inom den myndigheten finns specialistkunskaper avseende de egna förmånsslagen. En klar nackdel är att det skulle bli en speciallösning just för bidragsbrott mot Försäkringskassan. Samma typ av brott skulle då hanteras på olika sätt, inom olika myndigheter och med helt olika resurser. Förutsättningarna för uppkläring skulle variera beroende på vilken målsägande bidragsbrottet riktas mot. Det är inte vare sig möjligt eller rimligt att bygga upp en brottsutredande verksamhet inom samtliga beslutande myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor för att alla ska kunna utreda "sina" egna brott. En sådan ordning är inte heller lämplig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Att sprida ut utredningen av bidragsbrott på flera olika myndigheter eller enheter skulle strida mot syftet att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av bidrags-

brott. Detsamma gäller om det skulle inrättas en speciallösning för utredningen av de bidragsbrott som riktas mot Försäkringskassan och låta polis och åklagare utreda resten.

En viktig skillnad mot när förslaget om en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan lämnades är att vi nu föreslår att det införs ett administrativt sanktionssystem vid sidan av det straffrättsliga förfarandet (se avsnitt 8.2.2). Det innebär att Försäkringskassan, i likhet med andra beslutande myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen, kommuner och arbetslöshetskassor, kommer att kunna besluta om sanktionsavgifter i de fall förutsättningarna för det är uppfyllda. När Försäkringskassan får en sådan möjlighet minskar behovet av att underlätta hanteringen av de enklare bidragsbrotten. Som anfördes i SOU 2017:37 skulle förslaget om att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan främst få betydelse för handläggningen av just de enklare ärendena.

Ett stort antal av de enklare ärendena kommer i fortsättningen inte att hanteras inom den brottsutredande verksamheten. I normalfallet kommer brott som inte är grova och där det felaktigt utbetalda beloppet understiger ett halvt prisbasbelopp att sanktioneras med en avgift i stället för att leda till brottsanmälan. Konsekvensen blir att de ärenden som kommer att utredas som brott i det straffrättsliga spåret generellt är av det svårare och mer kvalificerade slaget. Det finns dessutom indikationer på att de svårare och mer kvalificerade bidragsbrotten tenderar att öka. Den typen av brottsutredningar kräver kunskap om den organiserade brottsligheten som dessutom kan ha förankring i annan brottslighet än bidragsbrott. Sådana brottsutredningar som i fortsättningen kommer att bli aktuella och som kan innefatta mer omfattande utredningsåtgärder och kräva annan typ av kompetens, bör enligt vår uppfattning inte bedrivas inom Försäkringskassan. I dessa ärenden kan det dessutom komma att behöva tillgripas tvångsmedel som bör hanteras av polis eller åklagare. Det kan även vid utredning av sådana bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas, till exempel gällande assistansersättning, finnas behov av visst spaningsarbete eller annan underrättelseverksamhet som endast polis bör bedriva.

Det är inte lämpligt att lägga en så stor uppgift på Försäkringskassan som det skulle innebära för myndigheten att ha hand om en särskild bidragsbrottsenhet, när den samtidigt får möjlighet att besluta om sanktionsavgifter för sina förmåner och stöd. Försäkrings-

kassan kommer att behöva se över sin organisation för att kunna hantera sanktionsavgifterna på ett effektivt sätt, vilket i sig kan vara en utmaning.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att det inte bör inrättas en särskild bidragsbrottsenhet, eller motsvarande funktion, inom Försäkringskassan.

Vi återkommer längre fram till frågan om Ekobrottsmyndigheten ska ha någon delaktighet i utredningen av bidragsbrott.

## 9.3 Alternativ placering av en bidragsbrottsenhet

### 9.3.1 Skatteverket

**Bedömning:** Det bör inte inrättas en bidragsbrottsenhet inom Skatteverket.

#### Skälen för bedömningen

##### *Alternativet med en bidragsbrottsenhet inom Skatteverket*

Ett alternativ som övervägdes i SOU 2017:37 var att placera en särskild bidragsbrottsenhet inom Skatteverket. Som skäl för det anfördes att Skatteverket har en väl utvecklad brottsbekämpande kompetens. En sådan ordning skulle också bidra till en närmare koppling mellan brottsutredningar om skattebrott och välfärdsbrott. Som skäl mot att placera bidragsbrottsenheten inom Skatteverket anförde utredningen att det skulle ligga långt ifrån myndighetens verksamhet att bygga upp kompetens om materiella regler om utbetalningar från välfärdssystemen. Mot en sådan placering talade även behovet av en enhetlig styrning av resurser och prioriteringar. Det behovet förutsatte att brottsbekämpningen kopplades till en myndighet vars arbete och kontroll hade betydelse för inflödet till den brottsbekämpande verksamheten. En placering av en bidragsbrottsenhet inom Skatteverket skulle enligt utredningen inte tillgodose behoven, varför den inte förespråkade en sådan lösning.

I sitt remissvar över SOU 2017:37 lyfte även Brå fram alternativet att lägga bidragsbrottsenheten hos Skatteverket, med skattebrottsenheten där som förlaga. Ett skäl till en sådan placering var enligt Brå



att det på Skatteverket redan finns kompetens kring brottsbekämpning. På Skatteverket finns också tillgång till de viktigaste kontrollpunkterna som många bidrag och ersättningar grundar sig på, nämligen identitet, bosättning och/eller inkomst. Det är ofta fel i dessa uppgifter som enligt Brå ligger till grund för bidragsbrotten.

### *Bör det inrättas en bidragsbrottsenhet inom Skatteverket?*

Ett skäl som skulle kunna tala för att inrätta en bidragsbrottsenhet inom Skatteverket är, som nyss nämnts, att det finns en väl upparbetad brottsbekämpande kompetens på den till synes välfungerade skattebrottsenheten. Där finns specialistkompetens inom framför allt skatterätt men också kunskaper inom straffrätt och utredningsmetodik. Det finns också personer där med erfarenhet från andra brottsbekämpande myndigheter och från kontrollmyndigheter (se avsnitt 3.6). På skattebrottsenheten finns även erfarenhet av att verkställa beslut om beslag och medverka vid husrannsakan. Enheten har också en underrättelseverksamhet och bedriver viss spaning.

Den kunskap och kompetens som finns inom skattebrottsenheten är viktig att ha för att kunna utreda brott på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Goda erfarenheter skulle därför kunna hämtas från skattebrottsenheten för att bygga upp en ny bidragsbrottsenhet. I det avseendet skiljer sig alltså detta alternativ från förslaget med en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan. Det skiljer sig också från alternativen att lägga utredandet av bidragsbrott på en annan beslutande myndighet eller på Utbetalningsmyndigheten. Även om bidragsbrottsenheten skulle vara en separat enhet, vid sidan av skattebrottsenheten, kan det vara en fördel att det inom myndigheten redan finns kunskap om och erfarenhet av att utreda ekonomiska brott.

Skatteverket har också, som Brå var inne på, tillgång till uppgifter som är viktiga för att i efterhand kunna kontrollera om utbetalningar har varit korrekta. I vissa bidragsbrottsärenden kan det också finnas kopplingar till skattebrott och det finns stora vinster med att kunna utreda sådana kopplade brott samlat på ett ställe. Till detta kommer att Skatteverket har i uppgift att förebygga ekonomisk brottslighet, vilket även skulle innefatta bidragsbrott om de fördes dit.

Ett skäl som talar emot att förlägga en funktion för utredning av bidragsbrott till Skatteverket är att det vid den myndigheten saknas

kompetens inom de materiella reglerna för utbetalningar från välfärdssystemen. Skatteverkets roll är att driva in skatter till staten (och utreda brott mot sådana system) och inte att betala ut förmåner till behövande. Bidragsbrottslagen syftar till att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det blir verksamhetsfrämmande för Skatteverket att utreda brott mot ett sådant system. Generellt sett tar det mycket lång tid att bygga upp en helt ny verksamhet och få den att fungera hos en myndighet som helt saknar tidigare erfarenhet av frågorna. Det finns inget som säger att det skulle gå avsevärt snabbare på Skatteverket, även om det redan finns en skattebrottsenhet där.

Risken finns också att Skatteverkets roll blir otydlig om verket vid sidan av sitt nuvarande uppdrag också ska utreda misstänkta bidragsbrott. Det kan också påverka förtroendet för Skatteverket att ge det rätt att utreda brott mot välfärdssystemen, något som alltså ligger utanför myndighetens normala verksamhet.

Det är, som också nämnts, alltid tveksamt att sprida ut brottsutredande verksamhet på fler myndigheter än i dag. Skatteverket är inte någon brottsutredande myndighet i den mening som Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är. Skattebrottsenheten inom Skatteverket har till exempel ingen tillgång till straffprocessuella tvångsmedel annat än att enheten i vissa fall kan få verkställa åklagares beslut om beslag och biträda polisman vid husrannsakan. Skattebrottsenheten har inte tillgång till några hemliga tvångsmedel, såsom avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, som kan behövas vid utredning av framför allt grova brott eller organiserad brottslighet. Det finns här anledning att upprepa att det är en polisiär uppgift att utreda brott.

Vi föreslår dessutom, som nämnts, att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter (se avsnitt 8.2.2). Det förväntas leda till att färre felaktiga utbetalningar blir föremål för brottsutredning. De ärenden som kommer att hanteras inom det straffrättsliga spåret är sannolikt sådana som är av det mer kvalificerade och svårutredda slaget (se avsnitt 8.17). Att då placera en brottsutredande enhet på en myndighet som inte har något med välfärdssystemen att göra är enligt vår mening inte motiverat eller lämpligt.

### 9.3.2 Den nya utbetalningsmyndigheten

**Bedömning:** Det bör inte inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Utbetalningsmyndigheten.

#### Skälen för bedömningen

##### *Förslaget om en ny myndighet för utbetalning från välfärdssystemen*

Regeringen har meddelat att den ska inrätta en ny myndighet för utbetalning från välfärdssystemen och kontroll av sådana utbetalningar, Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 4.3.8). Bakgrunden är det förslag till ny myndighet för utbetalningskontroll som lämnades i betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2020:35 (se avsnitt 4.2.13). Enligt det betänkandet ska den nya myndigheten inte ha något brottsutredande uppdrag. Skälet till det var att utredningen lämnade andra förslag som skulle leda till att kontrollarbetet mot felaktiga utbetalningar förstärktes. Ett effektivare kontrollarbete skulle motverka att det begås bidragsbrott. Genom att förhindra och återkräva felaktiga utbetalningar skulle de ekonomiska incitamenten att bedriva välfärdsbrottslighet minska. Ett brottsbekämpande uppdrag för den nya myndigheten skulle enligt betänkandet vara mindre effektivt för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet i jämförelse med de förslag som utredningen lämnade.<sup>3</sup>

Vid remissbehandlingen av SOU 2020:35 uttalade Brå att det fanns fördelar med att på sikt ge den nya myndigheten en brottsbekämpande roll. Brå hade tidigare avstyrkt förslaget om att inrätta en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan, inte minst för att den myndigheten skulle göra brottsutredningar i ärenden där den eventuellt själv borde ha upptäckt felaktigheter. En fördel med att i stället ge den nya myndigheten en brottsbekämpande roll skulle enligt Brå vara att myndigheten inte kommer att besluta om de förmåner eller stöd som den ska betala ut. En annan fördel som Brå framhöll var att den nya myndigheten skulle få en bredare kompetens gällande alla välfärdssystemen än vad Försäkringskassan har.

<sup>3</sup> *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2020:35, s. 167 f.

*Alternativet med en bidragsbrottsenhet inom Utbetalningsmyndigheten*

En funktion för att utreda bidragsbrott skulle om den placerades inom Utbetalningsmyndigheten kunna utformas med likhet i det förslag om en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan som lämnades i SOU 2017:37. Förundersökningar om bidragsbrott skulle då bedrivas på en separat enhet inom Utbetalningsmyndigheten, under ledning av särskilt förordnade befattningshavare. Det skulle handla om ärenden av enklare beskaffenhet, som i dag utreds under ledning av en förundersökningsledare från Polismyndigheten. Åklagare skulle även i fortsättningen besluta om och leda förundersökningar om grova bidragsbrott.

En variant skulle vara att utforma en brottsutredande funktion inom Utbetalningsmyndigheten med större likhet med skattebrottsenheten inom Skatteverket. Enheten skulle då endast biträda vid utredandet av bidragsbrott. I likhet med vad som gäller för skattebrottsenheten skulle arbetet vara uppdragsstyrt på så sätt att tjänstemännen på enheten skulle göra utredningar på uppdrag av polis eller åklagare. Det skulle kunna övervägas om inte alla förundersökningar om bidragsbrott i så fall ska vara åklagarledda. Anledningen till det skulle vara att minska antalet inblandade aktörer och följa samma struktur som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet.

Oavsett vilken variant som skulle väljas vid en placering av en bidragsbrottsenhet inom Utbetalningsmyndigheten, kan det finnas anledning att fundera över om Ekobrottsmyndigheten i så fall ska överta den handläggning av bidragsbrott som i dag ligger på Åklagarmyndigheten. Det skulle mer likna den struktur som gäller för skattebrotten och ligga i linje med vad som föreslogs i samband med förslaget om att inrätta en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan.

*Finns det anledning att ge Utbetalningsmyndigheten ett brottsbekämpande uppdrag?*

Ett skäl till att lägga en brottsutredande funktion inom Utbetalningsmyndigheten skulle vara att det är fråga om en helt ny myndighet med ett avgränsat uppdrag. Det skulle vara relativt enkelt att lägga ytterligare ett uppdrag på den nya myndigheten utan att behöva flytta resurser från någon annan del av verksamheten. Utbetalningsmyndigheten måste byggas upp från början och det behöver tillföras kompetens

från olika håll. När den nya myndigheten är i gång kommer det att finnas viss kompetens inom alla de välfärdssystem från vilka myndigheten administrerar utbetalningar. Det är en skillnad mot alternativet med en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan eller Skatteverket.

Om en brottsutredande funktion placeras på en myndighet som ska svara för utbetalningar från de flesta stora välfärdssystemen finns det mindre risk för att brott mot en viss beslutande myndighet prioriteras. Det finns inte heller samma risk för att förtroendet för en viss beslutande myndighet skadas när en helt annan myndighet utreder alla bidragsbrott. Alternativet har inte heller samma organisatoriska eller förtroendemässiga problem som förslaget om en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan (eller annan beslutande myndighet). Utbetalningsmyndigheten kommer inte att besluta om förmånen eller stödet i fråga utan ska verkställa utbetalningar från de välfärdssystem som kommer att vara anslutna till utbetalningsfunktionen (se avsnitt 4.3.8). Utbetalningsmyndigheten skulle följaktligen inte vara målsägande i de brott som den utredde. Då Utbetalningsmyndigheten inte har beslutat om vad som ska utbetalas, kan inte heller samma invändning göras om att myndigheten borde ha upptäckt att utbetalningen var felaktig.

Eftersom många utbetalningar från välfärdssystemen kommer att vara samlade inom en myndighet blir det också ett naturligt steg att ge den en gemensam funktion för att utreda de utbetalningar som är felaktiga. Det blir lättare att hålla brottsutredningar skilda från de beslutande myndigheternas kontrollverksamhet, om den brottsutredande funktionen ligger på en utomstående myndighet.

Den nya myndigheten ska enligt förslaget i vissa fall ha en långtgående granskande funktion och kommer ha mycket utredningsmaterial tillgängligt när granskningen är avslutad. Om granskningen avslutas med misstanke om brott är steget inte långt till att utreda brottet, kanske på en annan enhet inom myndigheten. På så sätt skulle det kunna bli ett bra flöde med att Utbetalningsmyndigheten gör utbetalningar, vidtar inledande och – vid behov – fördjupade granskningar och därefter utreder misstänkta bidragsbrott (på eget initiativ eller efter anmälan från annan).

Något som talar emot att lägga en brottsutredande funktion på Utbetalningsmyndigheten är det faktum att myndigheten inte finns ännu. Det går därför inte att säga att uppgiften läggs på en redan

befintlig, välfungerande myndighet som har kapacitet och förmåga att hantera uppdraget.

Det kommer dessutom att ta tid att bygga upp den nya myndigheten, bara med det tänkta uppdraget. Myndigheten ska uttryckligen enligt tidigare förslag inte vara brottsutredande. Det är alltså en uppgift som i så fall måste läggas till det ursprungliga uppdraget. Det skulle också behöva tillföras resurser och helt annan kompetens om Utbetalningsmyndigheten ska göra brottsutredningar vid sidan av sitt grunduppdrag. Frågan är om alternativet skulle innebära en effektivisering av utredningar om bidragsbrott. Det är tveksamt, i vart fall initialt.

Vissa och därmed inte alla utbetalningar från välfärdssystemen kommer inte att omfattas av den nya myndighetens utbetalande funktion (se avsnitt 4.2.13 och 4.3.8). Den kommer exempelvis enbart att administrera statliga och inte kommunala utbetalningar. Om en särskild bidragsbrottsenhet ska få avsedd effekt – att förenkla hanteringen av misstänkta bidragsbrott – måste utgångspunkten vara att alla typer av utbetalningar från välfärdssystemen som omfattas av bidragsbrottslagen också omfattas av den brottsutredande enhetens uppdrag. Det skulle i sin tur innebära att även sådana utbetalningar som inte görs av den nya myndigheten ändå ska hanteras av myndighetens brottsutredande funktion. Effektiviteten vid handläggningen av dessa brottsutredningar kan påverkas. Kunskapsbrister och nedprioriteringar kan bli resultatet för de ärendetyper som Utbetalningsmyndigheten normalt sett inte kommer att hantera. Det ger samma problem som alternativet med en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan.

Vidare är det, återigen, en polisiär uppgift att utreda brott och det är tveksamt om man ska sprida ut den brottsutredande verksamheten på fler myndigheter än i dag. Det finns också en risk att ärenden läggs på hög eller faller mellan stolarna om verksamheten flyttas från Polismyndigheten till en ny myndighet under uppbyggnad.

Det skulle även kunna bli problem om Utbetalningsmyndigheten ska vara skyldig att anmäla misstänkta bidragsbrott, vilket i så fall skulle vara att anmäla till sig själv. En sådan möjlighet finns i 17 § skattebrottslagen (1971:69) för Skatteverket i förhållande till dess skattebrottsenhet men då bara för brott där den misstänkte kan antas erkänna gärningen och påföljden kan antas stanna vid böter. Möjligheten att fullgöra anmälningsskyldigheten till en enhet inom den egna myndigheten torde förutsätta att den brottsutredande verksamheten

bedrivs på en separat, organisatoriskt avskild enhet inom myndigheten och förmodligen också att enheten endast biträder åklagare vid utredning av brott.

Enligt det utredningsförslag som finns om den nya myndigheten (se avsnitt 4.2.13) ska den inte vara skyldig att anmäla misstänkta bidragsbrott. Däremot får den göra det om det framkommer en välgrundad misstanke om brott. En risk för dubbelarbete finns i förhållande till beslutande myndigheters kontrollarbete redan i och med att den nya myndigheten ska vidta fördjupad granskning. Det kan bli fler gransdragningsfrågor om den granskande myndigheten också ska utreda brott. Det skulle förutsätta att myndigheterna har en långtgående skyldighet att underrätta varandra om vilka åtgärder som vidtas.

I likhet med vad som anförts beträffande alternativen att placera en brottsutredande enhet inom Försäkringskassan eller Skatteverket blir en av följderna av det föreslagna administrativa sanktionssystemet att de enklare ärendena tas bort från den brottsutredande verksamheten. De ärenden som framöver anmäls som misstänkta bidragsbrott kommer sannolikt att kräva en del utredningsåtgärder. Dessa bör lämpligen ankomma på polis eller åklagare att utföra. Det är därför inte på samma sätt som tidigare motiverat att överväga att flytta brottsutredande uppgifter från de traditionellt brottsbekämpande myndigheterna. Det gör, tillsammans med övriga nackdelar som förts fram, att vi bedömer att det inte bör inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Utbetalningsmyndigheten.

Om Ekobrottsmyndigheten ska ges en roll i hanteringen av bidragsbrott återkommer vi till nedan.

### 9.3.3 Annan beslutande myndighet

**Bedömning:** Det bör inte inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom någon av de andra beslutande myndigheterna.

**Skälen för bedömningen:** En fråga som återstår är om det finns anledning att överväga att inrätta en bidragsbrottsenhet inom någon av de andra beslutande myndigheterna som omfattas av bidragsbrottslagen, det vill säga Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen. Det har inte framförts som något egentligt alternativ i tidigare utredningar eller remissvar.

Flera av de skäl som anförts mot att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan, Skatteverket eller Utbetalningsmyndigheten gör sig gällande även här. Det gäller bland annat avsaknaden av kompetens att utreda brott och att brottsutredande verksamhet inte ska spridas ut på fler myndigheter. Starka rättssäkerhetsskäl talar också emot att låta någon, oavsett vilken, beslutande myndighet som själv utsatts för brott inleda förundersökning och vidta tvångsåtgärder.

Dessutom är problemet med bidragsbrott inte lika stort för de andra beslutande myndigheterna som det är för Försäkringskassan. De gör, inte ens tillsammans, på långa vägar så många polisanmälningar om bidragsbrott som Försäkringskassan gör. Det kan också antas att flertalet av de brott som dessa myndigheter i dag anmäler – i likhet med vad som gäller för Försäkringskassan – i framtiden kommer att sanktioneras med en administrativ avgift. De ärenden om bidragsbrott som kommer att hanteras inom det straffrättsliga spåret kommer då att vara av det svårare och mer kvalificerade slaget. Det är därför inte rimligt att förlägga en särskild brottsutredande enhet inom någon av de mindre beslutande myndigheterna.

Det är, som vi tidigare nämnt, inte heller lämpligt att inrätta en bidragsbrottsenhet inom varje beslutande myndighet som omfattas av bidragsbrottslagen. I stället bör ansvaret för att utreda bidragsbrott ligga på någon av de traditionellt brottsbekämpande myndigheterna.

### 9.3.4 Polismyndigheten

**Bedömning:** Det bör inte inrättas en särskild bidragsbrottsenhet, eller motsvarande funktion, inom Polismyndigheten.

#### Skälen för bedömningen

##### *Polismyndigheten som ett alternativ*

Vid remissbehandlingen av SOU 2017:37 framförde flera remissinstanser att det borde övervägas om det inte i stället skulle inrättas en bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten. Andra framhöll att en sådan möjlighet inte hade utretts tillräckligt. Om det inrättades en bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten skulle kompetens kunna samlas där på motsvarande sätt som för förslaget om en bidragsbrotts-



enhet inom Försäkringskassan. I stället för att anställa och utbilda utredare hos Försäkringskassan skulle den kompetens som redan finns inom Polismyndigheten kunna tillvaratas och ytterligare specialister anställas där.

Någon remissinstans menade att en annan väg att gå skulle vara att behålla den brottsutredande funktionen hos Polismyndigheten men förstärka den med kompetens från de beslutande myndigheterna. Ytterligare någon remissinstans föreslog att i högre utsträckning öronmärka medel inom den befintliga organisationen och därigenom prioritera utredningar av bidragsbrott inom Polismyndigheten.

*Det finns skäl som talar för en bidragsbrottsenhet eller motsvarande funktion inom Polismyndigheten*

Det främsta argumentet för att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten, eller för den delen att behålla den nuvarande ordningen, är att det är en polisiär uppgift att utreda brott. Polismyndigheten har våldsmonopol, om våld skulle behöva tillgripas under en förundersökning. Myndigheten leder med nuvarande ordning de flesta förundersökningar om bidragsbrott och har alltså både erfarenhet och kompetens att tillgå. Den upparbetade kompetensen inom Polismyndigheten bibehålls och tillvaratas om en bidragsbrottsenhet, eller motsvarande funktion, placeras inom Polismyndigheten. Det blir följaktligen inte samma problem med att säkerställa den kompetens som redan finns inom Polismyndigheten, som om uppgiften skulle placeras på en enhet utanför myndigheten. Någon större förändring i den nuvarande processen för att utreda bidragsbrott skulle det inte bli. Polismyndigheten skulle även i fortsättningen kunna besluta om och leda förundersökningar i ärenden av enkel beskaffenhet medan åklagare är förundersökningsledare för de grövre brotten.

Det finns inte heller samma risk att ärenden faller mellan stolarna – med en effektivitetsförlust som följd – som vid en överflyttning till en enhet utanför Polismyndigheten. En särskild enhet inom Polismyndigheten borde också ge bättre förutsättningar för fredade resurser. Det borde krävas mindre resurser att behålla en brottsutredande funktion inom Polismyndigheten och i stället förstärka enheten med personal med kompetens inom välfärdssystemen än att till exempel bygga upp en brottsutredande kompetens inom en beslutande eller utbetalande myndighet.

Polismyndigheten har uppgett att den inte har tillräcklig ekonomisk kompetens eller kunskaper om företag som brottsverktyg. Det är sådana kompetenser och kunskaper som skulle kunna tillföras myndigheten, om det inrättades en bidragsbrottsenhet eller motsvarande funktion inom Polismyndigheten. Den möjligheten finns ju även om man låter utredandet av bidragsbrott ligga kvar på Polismyndigheten som i dag, men det är kanske lättare att behålla kompetensen och bygga upp erfarenhet av dessa frågor om brottstypen koncentrerades till en separat enhet eller liknande.

Polismyndigheten har även vana av att samarbeta med Åklagarmyndigheten vid utredning av brott och det finns en fungerande uppdelning myndigheterna emellan om vem som ska utreda vilka brott. Myndigheterna har även haft ett gemensamt uppdrag att förbättra hanteringen av bidragsbrott, vilket åtminstone under uppdragstiden gav resultat.

Att låta Polismyndigheten utreda bidragsbrott är också att föredra ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Polismyndigheten har en lång tradition av att utreda brott och det finns tydliga fördelar med att brott utreds på samma ställe. Det gäller inte minst om det i ett ärende om bidragsbrott finns kopplingar till annan brottslighet eller om en person är misstänkt för flera olika brott, till exempel bidragsbrott och misshandel. Det kan vara fråga om flera gärningsmän som är inblandade i samma brottsliga verksamhet och där några är misstänkta för bidragsbrott och andra för exempelvis förfalskningsbrott. I sådana fall underlättar det om samtliga brott utreds inom samma myndighet.

Det kan även i vissa fall, åtminstone initialt, vara svårt att dra gränsen mellan om det är fråga om ett bidragsbrott eller ett bedrägeri, särskilt när det är företag inblandade. Den gränsdragningen blir inte lika viktig att göra om båda brottstyperna utreds vid samma myndighet.

Alternativet med en bidragsbrottsenhet eller motsvarande funktion inom Polismyndigheten kan inte heller mötas med samma invändningar om bristande förtroende som förslaget med Försäkringskassan. Polismyndigheten har inte någon inblandning i det bakomliggande beslutet om utbetalning från välfärdsystemen.

Det är också bättre ur ett integritetsperspektiv att uppgifter om brott hanteras inom en traditionellt brottsbekämpande myndighet som redan har regelverk och rutiner för att hantera personuppgifter vid utredning och lagföring av brott. Här finns en klar fördel framför alternativet med en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan eller

annan beslutande eller utbetalande myndighet. Skulle en enhet där få behörighet att utreda brott skulle det behöva tas fram ett nytt regelverk för behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Något sådant behövs alltså inte om det inrättades en särskild bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten (eller om ansvaret flyttas till Ekobrottsmyndigheten).

*Det finns skäl som talar emot en bidragsbrottsenhet eller motsvarande funktion inom Polismyndigheten*

Det kan också anföras skäl mot att placera en bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten, eller låta den myndigheten fortsatt ha hand om utredningar av bidragsbrott. Polismyndigheten har inte tillräcklig kompetens när det gäller välfärdssystemen. Det är redan i dag ett problem med bristande kunskaper om och förståelse för de många bidrag, ersättningar, pensioner, stöd och liknande som omfattas av bidragsbrottslagen. Polismyndigheten har angett att inflödet av grova bidragsbrott ökar. Grova bidragsbrott tar generellt sett längre tid att utreda och antalet öppna ärenden är fler än för andra typer av bidragsbrott. En bidragande orsak till att grova bidragsbrott blir liggande är enligt Polismyndigheten att det inom myndigheten inte finns tillräckliga kunskaper i ekonomi, för att kunna utreda bidragsbrotten på ett effektivt sätt. Det finns till exempel inte tillgång till ekorevisorer eller liknande företagsekonomiskt kunnig personal. I vissa fall har det anställts civila utredare, bland annat med bakgrund från någon av de beslutande myndigheterna, men det har till viss del varit svårt att behålla dessa till att utreda bidragsbrott.

Polismyndigheten har i vissa fall problem med att utreda ärenden eftersom anmälan och underlaget från anmälade myndighet är bristfälligt. Även om kvalitén på anmälningarna har blivit bättre kan det fortfarande finnas brister i underlaget. Då behöver Polismyndigheten begära in kompletteringar, vilket både komplicerar och försenar handläggningen. I de fall förundersökningen letts av Polismyndigheten och redovisats till åklagare och denne anser att utredningen inte är fullständig får Polismyndigheten tillbaka ärendet och får i sin tur begära in komplettering från det organ som beslutat om förmånen eller stödet om det är vad som behövs. Det gör att utredningstiden blir lång och utdragen. Långa handläggningstider generellt inom Polismyndig-

heten gör att den misstänkte kan fortsätta att begå brott även efter anmälan om misstänkt bidragsbrott.

Polismyndigheten har inte heller tillräckliga resurser för att prioritera bidragsbrott i den utsträckning som behövs för att handläggningen ska bli mer effektiv. Det behövs en snabb reaktion från samhällets sida när någon har begått ett bidragsbrott, för att han eller hon inte ska göra det igen. I nuläget förmår Polismyndigheten inte att ge en sådan snabb reaktion.

Bidragsbrott har jämförelsevis låga straffvärden och påföljden stannar normalt vid villkorlig dom (se avsnitt 5.6.1 och 7.4.1). Därför blir ärendena ofta nedprioriterade till förmån för allvarigare brott, kanske med misstänkta som är frihetsberövade. Polismyndigheten har totalt sett relativt stora resurser och myndigheten har under de senaste åren byggts ut med ett stort antal anställda. Samtidigt har myndigheten ett väldigt brett och stort samhällsuppdrag. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att under en längre tid freda resurser inom Polismyndigheten till att utreda bidragsbrott och det är tveksamt om det hade gett avsedd effekt (se avsnitt 7.4.3).

Skulle det inrättas en separat enhet inom Polismyndigheten för att utreda bidragsbrott finns det en risk för att enheten inte får tillräcklig prioritet och att resurser kan komma att flyttas till andra delar av verksamheten. Förändringar i samhället kan göra att andra typer av ärenden behöver ges företräde framför ärenden på en bidragsbrottsenhet. Även vid mer akuta händelser skulle poliser som arbetar på en bidragsbrottsenhet kunna komma att kommenderas till annan tjänstgöring. Verksamheten på enheten skulle därför kunna bli ryckig och oförutsägbar.

Det kan också bli problem med att bemanna en bidragsbrottsenhet eller motsvarande funktion inom Polismyndigheten och det kan vara svårt att motivera poliser att arbeta kvar där en längre tid. Redan i dag har vissa sektioner som arbetar med bedrägerier och bidragsbrott inom Polismyndigheten problem med hög personalomsättning. Många som arbetar där är antingen i början eller slutet av sin karriär och vill vidare till annan del av verksamheten eller ska gå i pension. Verksamheten upplevs då som ryckig och det saknas kontinuitet i arbetet. När det har anställts ekorevisorer eller ekonomiskt kunnig personal har denna ofta placerats inom brottsutredningar om grövre brott eftersom behovet har ansetts vara större där. Om det skulle inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten

finns det risk för att den får samma bemanningsproblem i och med att poliser söker sig till andra uppgifter inom organisationen.

Kompetens kan också behöva hämtas från de myndigheter som beslutar om utbetalningar från välfärdssystemen, till exempel genom att anställa personer som arbetar, eller tidigare har arbetat, på någon av de beslutande myndigheterna. Polismyndigheten behöver tillföras kunskaper om hur de olika välfärdssystemen fungerar för att kunna göra bättre utredningar. Exempelvis kan det handla om hur regelsystemen är uppbyggda, vad som krävs för att få en viss ersättning och när den rätten upphör, när det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden och vad som avses med en oriktig uppgift. Det förhållandet att Polismyndigheten behöver anställa personal med bakgrund från de beslutande myndigheterna kan i sin tur göra att dessa förlorar personal. Det kan vara personal som arbetar med myndigheternas egen kontrollverksamhet och med att göra polisanmälningar.

Dessutom bedrivs det främsta arbetet mot ekonomisk brottslighet i nuläget inte inom Polismyndigheten utan, som vi återkommer till, inom Ekobrottsmyndigheten. Den senare myndigheten har också ett uttalat uppdrag att arbeta brottsförebyggande när det gäller ekonomisk brottslighet. Bidragsbrott har, i likhet med bedrägerier, traditionellt sett inte räknats till ekonomisk brottslighet men uppvisar vissa likheter. Detta talar emot att låta utredningar om bidragsbrott ligga kvar på Polismyndigheten. Det kan dessutom ifrågasättas om det är rimligt och lämpligt att låta Polismyndigheten bygga upp en ekonomisk kompetens inom myndigheten när det redan finns sådan att tillgå inom Ekobrottsmyndigheten.

Som tidigare nämnts föreslår vi att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Ett stort antal av de ärenden om misstänkta bidragsbrott som i dag utreds av polis och åklagare kommer i stället att hanteras inom det administrativa systemet. Det gäller särskilt sådana ärenden av enklare beskaffenhet där Polismyndigheten med nuvarande ordning leder förundersökningen. En konsekvens av det blir att fler överträdelse snabbare kommer att leda till en reaktion från samhället samtidigt som resurser frigörs till svårare ärenden. Några av dessa svårare ärenden kommer att vara av sådan beskaffenhet att åklagare bör leda förundersökningen. Andra ärenden kan Polismyndigheten ändå ha svårt att hantera eftersom de kräver kunskap och resurser som myndigheten inte har eller har svårt att behålla.

*Det bör inte inrättas en bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten*

Sammantaget bedömer vi att det inte bör inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Polismyndigheten, i vart fall inte på det sätt som föreslogs beträffande en bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan. De problem som finns med Polismyndighetens hantering av bidragsbrott, som vi också utvecklat i kapitel 7, kommer enligt vår bedömning inte att lösas med att en sådan enhet inrättas inom myndigheten.

I stället bör det – särskilt mot bakgrund av vårt förslag om att inrätta ett system med administrativa sanktionsavgifter – övervägas om inte ärendetypen helt ska lyftas ifrån Polismyndighetens verksamhetsområde. Även om en av effekterna av det administrativa sanktionssystemet blir, som vi tidigare varit inne på (se avsnitt 8.17), att mängden ärenden som ska hanteras av de brottsutredande myndigheterna kraftigt minskar finns det alltså all anledning att överväga att lägga ansvaret för utredningen av bidragsbrott på en annan brottsutredande myndighet. Det gäller inte minst eftersom karaktären av ärendena förändras i och med att det administrativa sanktionssystemet införs (se avsnitt 8.17). De ärenden som blir kvar för brottsutredande myndigheter att hantera kommer sannolikt att kräva mer ekonomisk kompetens, kunskaper om finansiella förhållanden kopplade till företag och större erfarenhet av att utreda brott där exempelvis företag används som brottsverktyg. Generellt kan behovet av mer specialiserad kompetens vara större i och med att de ärenden som ska anmälas till brottsutredande myndighet i högre utsträckning kommer vara mer komplexa.

### 9.3.5 Ekobrottsmyndigheten

**Bedömning:** Ansvaret för att utreda de bidragsbrott som anmäls till brottsutredande myndighet bör ligga på Ekobrottsmyndigheten.

#### Skälen för bedömningen

##### *Ekobrottsmyndigheten som ett alternativ*

Som ett alternativ till att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet inom Försäkringskassan övervägdes i SOU 2017:37 att förlägga den utredande resursen och därmed enheten till Ekobrottsmyndigheten. Som argument för en sådan placering framhöll utredningen myndighetens väl upparbetade brottsbekämpande kompetens och att en sådan ordning skulle bidra till en bättre interaktion mellan brottsutredningar om skattebrott och välfärdsbrott.

Utredningen ansåg det däremot tveksamt om en placering inom Ekobrottsmyndigheten skulle freda resurser i den utsträckning som vore önskvärt. Inte heller skulle behovet av en enhetlig styrning av resurser och prioriteringar i hela utredningskedjan, från kontroll av utbetalningar till brottsbekämpning, lösas genom en placering inom Ekobrottsmyndigheten. Som andra skäl emot framhävde utredningen Ekobrottsmyndighetens speciella organisation. Åklagarna är anställda vid Ekobrottsmyndigheten men poliserna är anställda vid Polismyndigheten och tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten. Utformningen hade enligt utredningen kunnat innebära vissa lednings- och samordningsproblem om bidragsbrottsenheten placerades där.

Vidare anförde utredningen att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som i princip endast handlägger ärenden som inte är av sådan enkel beskaffenhet att förundersökningarna kan ledas av annan än åklagare. Det kunde enligt utredningen vara förenat med ytterligare komplikationer och svårigheter att tillföra myndigheten ärenden där förundersökningarna som regel ska ledas av annan än åklagare. Enligt utredningens mening kunde det också vara främmande att i Ekobrottsmyndighetens specialiserade verksamhet föra in ett ansvar för förundersökningar som är av enklare beskaffenhet.

I remissvar över SOU 2017:37 framfördes också som ett tänkbart alternativ att enheten för bekämpande av bidragsbrott i stället inrättades

vid Ekobrottsmyndigheten. Skälet till det skulle vara att bidragsbrott många gånger är kopplade till andra former av ekonomisk brottslighet.

*Placering av en bidragsbrottsenhet eller motsvarande funktion inom Ekobrottsmyndigheten bör övervägas*

Frågan är då om det finns anledning att förlägga en bidragsbrottsenhet till Ekobrottsmyndigheten. En sådan lösning skulle ligga i linje med förslaget i SOU 2017:37 om att flytta hanteringen av bidragsbrott från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten. Skillnaden skulle vara att all handläggning av bidragsbrott skulle äga rum inom Ekobrottsmyndigheten. Oavsett om ett ärende var av enkel beskaffenhet eller inte skulle Ekobrottsmyndigheten handlägga ärendet hela vägen från att ta emot en brottsanmälan till att väcka åtal och föra talan i domstol. Här skulle man i så fall få fundera över om alla förundersökningar där ska vara åklagarledda.

En annan fråga är om det vid en eventuell placering inom Ekobrottsmyndigheten är nödvändigt med en separat, avskild enhet som hanterar bidragsbrott på det sätt som föreslogs vid en placering inom Försäkringskassan. Det är inte lika givet när det kommer till en placering inom Ekobrottsmyndigheten. En brottsutredande funktion för bidragsbrott skulle inte vara lika verksamhetsfrämmande inom Ekobrottsmyndigheten som hos Försäkringskassan, annan beslutande eller utbetalande myndighet eller för Skatteverket.

*Det finns skäl som talar för alternativet med Ekobrottsmyndigheten*

Ett skäl som talar för att förlägga en brottsutredande funktion för bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten är att den myndigheten, som nämnts, har en väl utvecklad brottsbekämpande kompetens. Inom myndigheten finns det stor kunskap om och erfarenhet av att utreda brott, innefattande bland annat att hålla förhör, inhämta teknisk bevisning och bedriva spaning mot misstänkta personer. Det finns även behörighet att använda tvångsmedel och erfarenhet av att ha kontakt med bland annat domstol med anledning av detta. Myndigheten har också möjlighet och kapacitet att verkställa beslut om hemliga tvångsmedel. För Ekobrottsmyndigheten finns det även regelverk



som styr behandlingen av personuppgifter för brottsbekämpande syfte och i brottsutredande verksamhet.

Inom Ekobrottsmyndigheten finns det redan en uppbyggd sparnings- och underrättelseverksamhet, även om den är relativt liten. Det skulle vara betydligt enklare att utvidga den verksamheten till att även bedriva underrättelseverksamhet avseende bidragsbrott, än att bygga upp en helt ny sådan verksamhet någon annanstans. Den underrättelseverksamhet som bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten är dedikerad till det begränsade antalet brottstyper som ingår i myndighetens brottskatalog och kommer alltså även att omfatta bidragsbrott om de förs dit. Den underrättelseverksamhet som finns inom Polismyndigheten har ett betydligt bredare verksamhetsområde, vilket ger ökad konkurrens om resurser från annan brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten är en specialistmyndighet med inriktning mot ekonomisk brottslighet i näringsverksamhet och ska prioritera grova, omfattande brott och organiserad brottslighet. Myndigheten har därför stor erfarenhet av att utreda ekonomiska förhållanden, kunskap om hur företag används som brottsverktyg, kompetens inom skatterätt och liknande som kan behövas framför allt vid utredande av mer komplicerade brottsupplägg. Detta är särskilt en fördel då bidragsbrott kan utgöra en del i brottslighet som också innefattar skattebrott eller annan ekonomisk brottslighet. Mer omfattande bidragsbrott, som till exempel rör assistansersättning och statligt tandvårdsstöd, begås ofta med företag som brottsverktyg. Företag används ofta också när bidragsbrott är en del av en större brottslig verksamhet. I dag har Polismyndigheten svårt att utreda bidragsbrott som innefattar bolag eftersom det inte finns rätt kompetens inom myndigheten till att hantera sådana brott. I de fall Polismyndigheten har rekryterat personal med annan än traditionell polisiär bakgrund har dessa ofta sökt sig till eller blivit placerade att utreda grövre brott där behovet har ansetts vara större. Ekobrottsmyndigheten däremot är den brottsbekämpande myndighet som har störst kunskap om och erfarenhet av att utreda brott som begås genom företag.

Den kompetens som finns inom Ekobrottsmyndigheten borde ge bättre förutsättningar för att upptäcka och utreda andra ekonomiska brott i samma brottsliga verksamhet. Om bidragsbrott ingår i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog har åklagare på den myndigheten anledning att också titta efter om det har begåtts ett bidragsbrott. Polismyndigheten kan ha svårt att se om det även kan finnas ekono-

miska brott, till exempel bokföringsbrott och skattebrott, i anslutning till en utredning om bidragsbrott. Bokföringsbrott och skattebrott är enligt Ekobrottsmyndighetens erfarenhet ofta en mer framkomlig väg till lagföring än bidragsbrott och det skulle därför vara ett effektivare resursutnyttjande för staten som helhet om myndigheten fick möjlighet att hantera samtliga dessa brott och besluta om förundersökningsbegränsning avseende sådana brottsmisstankar där förutsättningarna för lagföring är lägre. I dagsläget utreds som bekant bidragsbrott av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten medan bokföringsbrott och skattebrott utreds av Ekobrottsmyndigheten.

Inom Ekobrottsmyndigheten finns det tillgång till poliser, åklagare, ekorevisorer, analytiker och andra civila utredare. Rekrytering av civila utredare görs bland annat utifrån att de har hög kompetens på ekonomiområdet, till exempel som skattebrottsutredare. Det finns därmed goda förutsättningar för att sätta ihop blandade utredningsgrupper med olika kompetenser. Ett av syftena med bildandet av Ekobrottsmyndigheten var just att samla olika yrkeskategorier och specialiteter på ekonomisk brottslighet i en myndighet.

Ekobrottsmyndigheten har även, som nämnts, en egen under rättelse- och spaningsverksamhet där medarbetare har byggt upp en spetskompetens inom ekonomisk brottslighet. Sådan kunskap kan vara till stor fördel när det gäller att beivra den mer kvalificerade brottsligheten mot välfärdssystemen. Ekobrottsmyndigheten har också metoder för att skyndsamt hantera enklare brott, det vill säga de brott som inte kräver lika lång handläggningstid. Dit skulle ett antal av de mindre komplicerade bidragsbrotten som i fortsättningen kommer att anmälas kunna hänföras.

De poliser som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten är fredade resurser. Poliserna arbetar rent faktiskt inom Ekobrottsmyndigheten och tillhör en enhet inom den myndigheten, till exempel en ekobrottskammare. Polisverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten leds av Ekobrottskansliet och polischefen på Ekobrottsmyndigheten, som geografiskt sitter där men tillhör Polismyndigheten organisatoriskt. När nya poliser som ska vara verksamma vid Ekobrottsmyndigheten anställs, görs rekryteringen av Ekobrottskansliet via poliskommissarierna som arbetar på ekobrottskamrarna eller andra enheter. Eftersom poliserna vid Ekobrottsmyndigheten är fredade resurser och inte tas i anspråk för andra uppgifter inom Polismyndigheten kan kompetens

i större utsträckning byggas upp och stanna inom Ekobrottsmyndigheten.

Bidragsbrott har traditionellt inte ansetts vara ekonomisk brottslighet. Tidigare var det endast fysiska personer som kunde göra sig skyldiga till brott enligt bidragsbrottslagen. Bidragsbrott inom näringsverksamhet klassades i stället som bedrägeri enligt brottsbalken. Sedan lagändringen 2020 har även vissa stöd, bidrag och ersättningar som betalas ut till eller tillgodoräknas annan än den enskilde kommit att omfattas av bidragsbrottslagen. De ekonomiska stöden ska avse en enskild person och på så sätt skiljer sig bidragsbrotten visserligen från de mer traditionella ekobrotten. Det förekommer dock att bidragsbrott begås med hjälp av förfalskade handlingar och påminner då mer om den brottslighet som utreds av Ekobrottsmyndigheten.

Bidragsbrott kan även innefatta mer avancerade brottsupplägg som påminner om affärsmodeller och där bolag används i syfte att dölja fusk och utnyttjande av välfärdssystemen. Brotten har då mer kommit att likna sådan brottslighet som redan ingår i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog. I sammanhanget kan också nämnas att Försäkringskassan bedömer att de överträdelse som myndigheten i fortsättningen kommer att anmäla som brott om det föreslagna administrativa sanktionssystemet införs i allt väsentligt kommer att röra assistansersättning och statligt tandvårdsstöd, alltså bidragsbrott där bidragen till största delen betalas ut till företag (se avsnitt 8.17).

Eftersom det kommer röra ärenden där företag används som brottsverktyg är bedömningen att Ekobrottsmyndigheten bör ha betydligt bättre förutsättningar än Polismyndigheten att utreda dessa brott. Personal inom Ekobrottsmyndigheten har kompetens att granska bolag som brottsverktyg, upptäcka målvakter, granska bokföringar och analysera ekonomiska flöden i övrigt. I viss mån hanterar Ekobrottsmyndigheten redan utredningar av sådana bidragsbrott (och bedrägerier) som begås av till exempel assistansbolag och som kräver särskild kunskap om brottslighet inom ramen för företag.

Ekobrottsmyndigheten skulle, som nämnts, kunna ha hand om hela brottsutredningen från det att en beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa anmäler ett misstänkt bidragsbrott till att åtal väcks och talan förs i domstol. Därtill kommer möjligheten för Ekobrottsmyndigheten att bedriva underrättelseverksamhet avseende bidragsbrott. På detta sätt minskas antalet inblandade aktörer i utredningskedjan. I dag är normalt flera myndigheter inblandande i

hanteringen av ett misstänkt bidragsbrott från det att en felaktig utbetalning (eller en risk för felaktig utbetalning) som beror på den enskilde upptäcks till dess att den enskilde lagförs. Så kommer det vara också i fortsättningen, även om Ekobrottsmyndigheten skulle få ansvaret för brottsutredningen. Skillnaden är att det bara skulle vara en brottsutredande myndighet inblandad, i stället för som i dag två myndigheter. Alla förundersökningar om bidragsbrott som anmäls inom det straffrättsliga spåret skulle kunna bedrivas inom Ekobrottsmyndigheten från början till slut, oavsett vem som beslutat om den förmån eller det stöd som brottet avser och oavsett brottets karaktär. Ärenden skulle, som vi återkommer till, inte behöva skickas mellan brottsutredande myndigheter vid till exempel behov av komplettering. Dessutom skulle Ekobrottsmyndigheten i sin interna styrning kunna prioritera de viktigaste ärendena utan att vara beroende av någon annan brottsutredande myndighets prioriteringar. Detta gäller inte minst för att avsätta resurser till att bedriva underrättelseverksamhet avseende bidragsbrott. Processen skulle alltså bli enklare och tydligare med bara en brottsutredande myndighet som ansvarar för att utreda bidragsbrotten.

Utredningen av ett misstänkt bidragsbrott initieras oftast genom en anmälan från den myndighet, kommun och arbetslöshetskassa som har beslutat om utbetalning från ett välfärdssystem. Om anmälan har gjorts och det senare visar sig att underlaget, från exempelvis Försäkringskassan, behöver kompletteras skulle Ekobrottsmyndigheten, om den ansvarar för utredning av bidragsbrott, kunna vända sig direkt till anmälaren för att få in kompletteringen. I dagsläget kan det som tidigare nämnts vara så att om en åklagare anser att en polisledd förundersökning behöver kompletteras får åklagaren skicka tillbaka ärendet till Polismyndigheten som får återuppta förundersökningen och inhämta de kompletterande uppgifterna. Det skulle därmed förkorta handläggningstiderna för de i dag polisledda förundersökningarna om bidragsbrott, om Ekobrottsmyndigheten fick hand om dem.

Även för de mer kvalificerade bidragsbrotten skulle alternativet med Ekobrottsmyndigheten som brottsutredande myndighet kunna förkorta handläggningstiderna. Hanteringen av bidragsbrott skulle kunna bli mer likartad om alla utredningar om bidragsbrott bedrivs inom en och samma myndighet, med samma tillgängliga resurser och prioriteringar och på ett liknande sätt oavsett brottets rubricering. Brott som innefattar företag är komplicerade och långt ifrån alla bi-

dragsbrott skulle kunna hanteras enligt en rutin för enklare mängd-ärenden. En samlad kompetens och bredare kunskap skulle dock kunna byggas upp och bevaras inom myndigheten om den hanterar alla utredningar om bidragsbrott. Det skulle sannolikt leda till en enklare och effektivare handläggning.

Ekobrottsmyndigheten har i dagsläget hand om mycket av den ekonomiska brottslighet som är riktad mot staten. Bland annat ansvarar Ekobrottsmyndigheten för utredning av skattebrott som ju innebär att någon på oriktiga grunder ser till att staten får in för lite i skatt, eller i vart fall riskerar att få in för lite. Bidragsbrott utgör på motsatt sätt bedrägeri mot staten där enskilda – och i vissa fall bolag – tillskansar eller försöker tillskansa sig ekonomiska förmåner och stöd som individen eller bolaget inte har rätt till eller i vart fall inte i sådan utsträckning. I båda fallen handlar det om att genom ett brottsligt agerande sko sig på statens bekostnad.

Ett annat exempel på brott mot staten som Ekobrottsmyndigheten redan utreder är bedrägerier mot den statliga lönegarantin. Statlig lönegaranti träder in när en arbetsgivare har gått i konkurs eller när ett företag genomgår en företagsrekonstruktion. Syftet är att ersätta anställda som inte får ut sin lön. Lönegarantin missbrukas på olika sätt för att få ut medel från staten. Företag används som brottsverktyg och brottsupplägget avslutas med att företaget försätts i konkurs. Anställda eller företrädare för företaget överdriver hur mycket de anställda har arbetat så att de på oriktiga grunder får utbetalningar från lönegarantin. Det kan också handla om att företaget uppger att personer som i verkligheten inte har arbetat i företaget ska ha rätt till lönegaranti. Genom att få det att se ut som om företaget har haft många anställda med höga löner månaderna före konkursen kan personer med kopplingar till företaget lura till sig betydande belopp.<sup>4</sup> Även i dessa fall handlar det alltså om att genom olika upplägg förmå staten till utbetalningar på felaktiga grunder och därmed berika sig med skattemedel som är avsedda för skyddsvärda ändamål. Brott mot lönegarantin sker i näringsverksamhet och har på så sätt likheter med brott mot assistansersättningen och det statliga tandvårdsstödet som omfattas av bidragsbrottslagen och som även efter införandet av det

---

<sup>4</sup> Se bland annat Riksrevisionen, 2022, *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete*, RIR 2022:4, och Regionala Underrättelsecentret Stockholm, 2020, *Strategisk rapport Sambällsbotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin*.

föreslagna administrativa sanktionssystemet normalt skulle anmälas till brottsutredande myndighet.

Utifrån att Ekobrottsmyndigheten redan hanterar utredningar om skattebrott och bedrägerier mot lönegarantin är det både rimligt och lämpligt att myndigheten även får utreda andra brott mot välfärdsstaten.

Ekobrottsmyndigheten har, till skillnad från exempelvis Åklagarmyndigheten, enligt sin myndighetsinstruktion ett uttalat uppdrag att bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet.<sup>5</sup> Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete går ut på att göra det svårare, mer riskabelt och mindre lönsamt att begå ekobrott. Genom samverkan får myndigheten del av andras erfarenheter och kunskaper om den ekonomiska brottsligheten och hur den kan förebyggas. Ekobrottsmyndigheten stöttar också andra organisationer i deras arbete med att förebygga ekonomisk brottslighet.<sup>6</sup> Det brottsförebyggande arbetet bedrivs i nära samarbete med myndighetens egen underrättelse- och kammarverksamhet och får mycket kunskap och erfarenhet därifrån. Genom närheten till både underrättelseverksamheten och kamrarnas verksamhet finns det också möjlighet att inom myndigheten snabbt fånga upp erfarenheter från myndighetens olika verksamhetsgrenar och omsätta denna kunskap till brottsförebyggande arbete. Redan nu bedriver Ekobrottsmyndigheten brottsförebyggande arbete mot välfärdsbrott och ingår bland annat i Rådet för korrekta utbetalningar och, på frivillig basis, i MUR-samverkan.

Om Ekobrottsmyndigheten får ansvaret för att handlägga mål om bidragsbrott kommer även denna brottstyp att omfattas av myndighetens skyldighet att bedriva ett brottsförebyggande arbete. En sådan placering kan därför bidra till att det i större utsträckning vidtas åtgärder för att förebygga bidragsbrott. Det borde också kunna bidra till att bidragsbrott kan upptäckas, avbrytas och förhindras på ett tidigare stadium. Ekobrottsmyndighetens kompetens kan därmed tas tillvara i arbetet med att förebygga bidragsbrott. Den kunskap och erfarenhet som myndigheten får från sin underrättelseverksamhet när den utreder bidragsbrott, om till exempel tillvägagångssätt och uppbygg, kan användas för att förebygga att ytterligare brott begås.

---

<sup>5</sup> 4 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

<sup>6</sup> [www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/bf/](http://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/bf/). Hämtat 2022-05-09.

Ekobrottsmyndigheten anser att det inom myndigheten finns sådana kunskaper som krävs för att utreda bidragsbrott, även om myndigheten endast undantagsvis har hanterat sådana brott. De åklagare som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten har tidigare tjänstgjort på Åklagarmyndigheten och har därifrån ofta erfarenhet av att hantera utredningar om bidragsbrott. De poliser och andra utredare som arbetar på Ekobrottsmyndigheten har ofta erfarenhet av att tidigare ha arbetat med utredningar om bedrägerier och i vissa fall även bidragsbrott. Viss kompetens kan eventuellt komma att behöva tillföras den personal som sysslar med spaning och hemliga tvångsmedel och det kan också i övrigt finnas behov av kompetenshöjande åtgärder när det gäller till exempel den reglering som styr utbetalningar från välfärdssystemen. Den kompetens som behövs för att utreda bidragsbrott finns emellertid i allt väsentligt redan inom myndigheten. Det tillsammans med Ekobrottsmyndighetens erfarenhet av att utreda andra brott som omfattas av myndighetens uppdrag gör att den bedömer att det finns möjligheter och förutsättningar för att hantera de bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas till brottsutredande myndighet.

Som framgått föreslår vi att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter som i huvudsak kommer att träffa de mindre allvarliga bidragsbrotten. Med det systemet kommer det inte att bli ett lika stort inflöde av ärenden av det enklare slaget för de brottsutredande myndigheterna att hantera, som fallet är i dag för Polismyndigheten. Det blir då mer naturligt att Ekobrottsmyndigheten får hantera de grövre brotten som blir kvar i det straffrättsliga spåret. Åklagare bör även i fortsättningen leda förundersökningar i vart fall om grova bidragsbrott och då finns sådana att tillgå inom Ekobrottsmyndigheten.

Som vi nämnt i avsnitt 8.17 är det en mindre andel av de brott som i dagsläget anmäls som bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas till brottsutredande myndighet. Det handlar alltså inte om ett överdrivet stort antal ärenden eller brottsmisstankar som skulle komma att hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Enligt vår uppskattning skulle det årligen röra sig om cirka 700–850 ärenden om bidragsbrott. Det kan jämföras med att Ekobrottsmyndigheten hade cirka 7 500 inkomna ärenden under 2021, varav knappt 3 000 ärenden hanterades som mängdärenden.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2021, s. 25.

*Det finns skäl som talar emot alternativet med Ekobrottsmyndigheten*

Det finns också skäl som skulle kunna tala emot att flytta ansvaret för utredningen av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten. Det förhållandet att Ekobrottsmyndigheten är en liten specialistmyndighet med huvudsaklig inriktning på grova, ofta organiserade ekonomiska brott kan anföras som skäl emot att förlägga ansvaret för att utreda bidragsbrott dit. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med Ekobrottsmyndighetens uppdrag. Fokus skulle kunna ändras om myndigheten även ska utreda lite enklare bidragsbrott med lägre straffvärden. Ekobrottsmyndigheten har en hög kompetens att utreda kvalificerad brottslighet där företag används som brottsverktyg och denna förmåga och kompetens skulle kunna gå förlorad om en alltför stor mängd bidragsbrott av framför allt enklare karaktär skulle komma till myndigheten. Det finns en farhåga att Ekobrottsmyndighetens egenskap av specialistmyndighet i så fall skulle försvinna.

Bidragsbrott skiljer sig också från exempelvis skattebrott, som Ekobrottsmyndigheten handlägger, i det att myndigheten som har beslutat om utbetalningen är målsägande i målet och kan föra talan om skadestånd. Som gärningsmän bakom bidragsbrotten står också oftast enskilda individer, även om – vilket beskrivits närmare ovan – de brott som kommer att anmälas efter att systemet med administrativa sanktionsavgifter har införts i större utsträckning kommer omfatta företag. I de brott som Ekobrottsmyndigheten normalt utreder är det oftast bolag inblandade.

Ett annat skäl som skulle kunna anföras mot att förlägga ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten är att den myndigheten i nuläget endast undantagsvis hanterar utredningar om sådana brott. Bidragsbrott ingår inte bland de måltyper som Ekobrottsmyndigheten enligt sin instruktion uttryckligen ska handlägga. Det kan därför ifrågasättas om den myndigheten har tillräcklig kompetens när det gäller de regelverk som styr utbetalningar från de välfärdsystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Här kan det alltså finnas samma problem med bristande kompetens när det gäller välfärdsystemen som anförts beträffande alternativen med Polismyndigheten och Skatteverket. Som nämnts ovan finns det dock viss kompetens inom Ekobrottsmyndigheten genom bland annat åklagare som tidigare hanterat utredningar om bidragsbrott inom Åklagarmyndigheten.



Om ansvaret för att utreda bidragsbrott placeras hos Ekobrottsmyndigheten skulle myndigheten behöva expandera sin verksamhet. Hur stor den expansionen blir beror mycket på mängden ärenden och omfattningen av dem. Ekobrottsmyndigheten har inte någon egen utbildning av åklagare. Behovet av fler åklagare vid Ekobrottsmyndigheten kommer att behöva tillgodoses genom åklagare från Åklagarmyndigheten. Den senare myndigheten tappar då personal och kan behöva rekrytera och utbilda nya åklagare. Hanteringen av bidragsbrott inom Åklagarmyndigheten hänger ofta samman med hanteringen av bedrägeribrott. Det går därför inte med enkelhet att flytta åklagare som arbetar med bidragsbrott inom Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten utan att det påverkar utredningar av bedrägeribrott. I likhet med vad som sägs nedan om effekterna för bemanningen inom Polismyndigheten, kan bedrägeriärendena komma att bli liggande hos Åklagarmyndigheten, om åklagare som i dag arbetar med bedrägeri- och bidragsbrott i stället börjar arbeta på Ekobrottsmyndigheten.

Även om det skulle inrättas en bidragsbrottsenhet vid någon annan myndighet än Ekobrottsmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten endast skulle överta det ansvar som Åklagarmyndigheten har för utredningen av bidragsbrott, kan det uppstå problem med att Ekobrottsmyndigheten behöver expandera sin verksamhet och då anställa åklagare från Åklagarmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten är inte någon Polismyndighet och har inga poliser som ur ett arbetsgivarperspektiv är anställda där. De poliser som arbetar på Ekobrottsmyndigheten är, som tidigare nämnts, anställda vid Polismyndigheten (Noa) men är organisatoriskt placerade vid Ekobrottsmyndigheten. Åklagare, civila utredare och administrativ personal är däremot anställda vid Ekobrottsmyndigheten. Den speciella konstruktionen beror på att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet och att en annan ordning hade kunnat leda till komplikationer med polisens befogenheter eftersom dessa enligt polislagen (1984:387) är knutna till anställningen vid Polismyndigheten. I dag leds alla förundersökningar vid Ekobrottsmyndigheten av åklagare. Några utredningar med polisiärt förundersökningsledarskap förekommer alltså inte vid myndigheten. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det är lämpligt att låta poliser på Ekobrottsmyndigheten få leda förundersökningar om bidragsbrott. Med nuvarande

ordning är huvuddelen av alla förundersökningar om bidragsbrott polisledda.

Samtidigt kan det ifrågasättas om det är motiverat att ta resurser från åklagarväsendet och låta alla förundersökningar om bidragsbrott ledas av åklagare. Det är kanske inte ett effektivt användande av resurserna inom rättsväsendet. Alla bidragsbrott som kommer att anmälas inom det straffrättsliga spåret kommer inte att vara av sådan karaktär att de kräver den kompetens som åklagare besitter. De åklagare som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten är dessutom ofta särskilt erfarna åklagare som normalt bör anförtros mer kvalificerade utredningar. Även om Ekobrottsmyndigheten i dagsläget har många så kallade mängdärenden (på grund av kortare utredningstid), i form av uteblivna årsredovisningar och enklare bokföringsbrott, är det inte okvalificerade ärenden. Det är förundersökningar som leds av åklagare och förutom att dessa handlägger mängdärenden avgör de också vilka ärenden som ska vidare för att utredas mer ingående vid misstanke om mer tidskrävande utredning (angående myndighetens indelning av ärenden i olika kategorier, se avsnitt 12.3.4). Det är dock en ytterst liten åklagarresurs som hanterar de enklare ärendena sett i relation till de resurser som går åt till att hantera de lite allvarligare brotten.

Det skulle kunna bli problem med att bemanna en bidragsbrottsenhet som placeras inom Ekobrottsmyndigheten om det blir en stor mängd enkla och mindre kvalificerade ärenden. Även om det inte inrättas en särskild enhet för utredning av bidragsbrott inom Ekobrottsmyndigheten, utan att de hanteras som vilken måltyp som helst inom myndigheten, kan det bli svårt att rekrytera personal om Ekobrottsmyndighetens karaktär som specialistmyndighet ändras allt för mycket. Det kan då också finnas behov av att rekrytera annan typ av personal, till exempel beredningsjurister som i dag inte finns inom Ekobrottsmyndigheten. En sådan rekrytering behöver sannolikt göras från de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som i sin tur tappar kompetens.

Det finns också en risk med att överföra ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten när det gäller bemanningen inom Polismyndigheten. De poliser som har intresse av och är duktiga på att utreda bidragsbrott kan komma att söka sig till Ekobrottsmyndigheten. Det kan även gälla civilanställda inom Polismyndigheten som arbetar med den typen av brott. Eftersom bidragsbrott ofta utreds på samma enheter eller sektioner som andra bedrägerier

kan utredningar av sådana brott komma att påverkas negativt av personalomflyttningarna. Detta till exempel genom att bedrägeriutredningarna blir liggande längre tid eller inte hinner utredas alls innan de preskriberas eller att kvalitén på utredningarna blir sämre.

Initialt kan det ta tid att bygga upp en ny organisation inom Ekobrottsmyndigheten för att hantera utredningar om bidragsbrott. Det kan såklart ha negativ inverkan på effektiviteten. I likhet med vad som gäller för flera av de andra alternativen kan det finnas risk för att ärenden läggs på hög eller faller mellan stolarna vid en överflyttning av brottsutredningarna till en funktion utanför Polismyndigheten (och Åklagarmyndigheten).

Det finns också indikationer på att Ekobrottsmyndigheten redan har svårt att fullfölja sitt uppdrag, med många ärenden på hög och långa handläggningstider. Riksrevisionen har nyligen genomfört en granskning av Ekobrottsmyndigheten. Riksrevisionens övergripande slutsats var att Ekobrottsmyndigheten inte fullt ut kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Detta beror enligt Riksrevisionen delvis på att Ekobrottsmyndigheten brister i sin interna styrning och informationsdelning. Riksrevisionen lämnade därför flera rekommendationer till Ekobrottsmyndigheten i detta avseende. Riksrevisionen menade också att problemen förstärktes av att regeringen inte hade skapat vissa yttre förutsättningar för att Ekobrottsmyndigheten skulle kunna arbeta effektivt. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att Ekobrottsmyndighetens arbete i väsentliga delar inte tillvaratog de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion, att klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten samt att se till att underrättelseverksamheten har rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt.<sup>8</sup> Regeringen har i skrivelse till riksdagen bland annat redovisat vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra förutsättningarna för Ekobrottsmyndigheten att arbeta effektivt.<sup>9</sup>

Som tidigare nämnts kan gränsen mellan bedrägeri och bidragsbrott ibland vara svår att dra. Det kan även vara så att en del av en

<sup>8</sup> Riksrevisionen, 2021, *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten*, RIR 2021:30, s. 5.

<sup>9</sup> Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om Ekobrottsmyndighetens arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten*, Skr. 2021/22:205.

större brottshärva utgör bedrägeri medan andra delar går in under rubriceringen bidragsbrott. Detta gäller inte minst om flera olika personer eller bolag är inblandade i ett större brottsupplägg. Särskilt när bolag har varit inblandade har tillämpningen varit svår. Till viss del är dock problemet med att bolag använts för att begå bidragsbrott, och som då tidigare rubricerats som bedrägeri, övergående i och med den lagändring som nyligen gjorts (se avsnitt 4.2.11). Det kan även förekomma att bidragsbrott har kopplingar till andra brott, såsom olika former av förfalskningsbrott. Det är, som också nämnts tidigare, en klar fördel om brott som har kopplingar till eller samband med varandra handläggs tillsammans.

Om det inrättas en bidragsbrottsenhet inom Ekobrottsmyndigheten, eller åtminstone att ansvaret för att utreda bidragsbrott överflyttas dit, går kopplingen till närliggande brottstyper som handläggs av Polismyndigheten förlopad. En effekt kan då bli att vissa brottstyper ska utredas av Ekobrottsmyndigheten och andra av Polismyndigheten, trots att brottstyperna kanske har ett nära samband. För de som omfattas av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen skulle det då innebära att bidragsbrott i fortsättningen ska anmälas till Ekobrottsmyndigheten medan andra typer av brott mot samma verksamheter, till exempel urkundsförfalskning och bedrägeri, ska anmälas till Polismyndigheten. Det är i och för sig inget unikt för alternativet med Ekobrottsmyndigheten som brottsutredande myndighet för bidragsbrott. Om det skulle inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom till exempel en beslutande eller utbetalande myndighet och anmälan om bidragsbrott skulle göras dit, skulle det också innebära att andra brott än bidragsbrott mot de aktörer som omfattas av bidragsbrottslagen fortsatt skulle anmälas till Polismyndigheten. Det får dock anses vara en mindre nackdel att de som gör brottsanmälningar får vända sig till olika brottsutredande myndigheter beroende på vilket brott det rör sig om i det enskilda fallet. Är det fråga om olika brott i en och samma härva torde det även i fortsättningen komma att hanteras som ett ärende och utredas av en myndighet. Detsamma gäller om en och samma person är misstänkt för flera olika brott.

*Bättre förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig hantering av bidragsbrott*

Som framgått finns det, i likhet med vad som gäller för de flesta andra alternativen, omständigheter som talar både för och emot att låta Ekobrottsmyndigheten få ansvaret för att utreda bidragsbrott. Fördelarna med en sådan lösning överväger dock nackdelarna.

Med det administrativa sanktionssystem som vi föreslagit i kapitel 8 blir det i fortsättningen inte samma mängdhantering av enklare ärenden om bidragsbrott som fallet är i dag för Polismyndigheten. Sådana ärenden kommer som utgångspunkt att hanteras inom det administrativa systemet. I stället blir det de allvarligaste brotten som blir kvar att hantera i det straffrättsliga spåret. Det handlar då om grova bidragsbrott och brott av normalgraden som överstiger ett halvt prisbasbelopp eller där det finns särskilda skäl att göra en brottsanmälan. Som framgått i avsnitt 8.17 blir det i huvudsak ärenden om assistansersättning och statligt tandvårdsstöd som Försäkringskassan beslutar om och förskottsutbetalningar från CSN som rör stora belopp som i fortsättningen kommer att anmälas som misstänkta bidragsbrott. Mot bakgrund av det föreslagna systemet med administrativa sanktionsavgifter och dess effekter på vilka brott som kommer återstå i det straffrättsliga systemet, bör det enligt vår bedömning ankomma på någon av de traditionellt brottsutredande myndigheterna att utreda de misstänkta bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas. Den slutsatsen stärks av vad som ovan anförts som skäl emot alternativen att lägga ansvaret för att utreda bidragsbrott på en beslutande myndighet eller på Utbetalningsmyndigheten. I valet mellan Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten bör vad som sagts ovan om att lyfta bidragsbrotten ifrån Polismyndighetens verksamhetsområde beaktas särskilt.

Inom Ekobrottsmyndigheten finns den kunskap, kompetens och erfarenhet som behövs för att förbättra utredningar om bidragsbrott. Med den blandade kompetens som finns inom myndigheten är förutsättningarna goda för att utveckla ett nära operativt samarbete mellan olika slags specialister och att arbeta problemorienterat och brottsförebyggande. Det bidrar också till att i högre utsträckning samla utredningar om brott med ekonomiska incitament där företag ofta används för att begå brott på ett ställe och bygga upp och bevara kompetens där. På så sätt kan utredningar om bidragsbrott lättare

samordnas med ekobrottsutredningar. Det blir också enklare att ta ett samlat grepp om bidragsbrottsbekämpningen och få en mer enhetlig hantering om alla misstänkta bidragsbrott handläggs på samma ställe.

Ekobrottsmyndigheten kan få ett bättre helhetsperspektiv över all bidragsbrottslighet om myndigheten handlägger samtliga misstänkta bidragsbrott som anmäls till brottsutredande myndighet, oavsett hur de enskilda bidragsbrotten rubriceras. Handläggs bidragsbrotten samlat på ett ställe torde det bli lättare att bygga upp erfarenheter kring till exempel specifika mönster, tillvägagångssätt och motiv. Från myndighetens egen underrättelseverksamhet kan också hämtas kunskap och erfarenhet som kan användas i brottsförebyggande syfte.

Om bidragsbrott, som är en del av välfärdsbrottsligheten, tas in som en ny brottskategori i Ekobrottsmyndighetens specialiserade verksamhet får dessa brottsutredningar generellt sett en helt annan prioritet än i dagsläget. Polismyndigheten har ett betydligt bredare uppdrag än vad Ekobrottsmyndigheten har. Även om Ekobrottsmyndigheten inte skulle prioritera bidragsbrotten annorlunda än övriga brottsutredningar som bedrivs inom myndigheten, kan den specialisera sig på de brottstyper som omfattas av myndighetens ändå begränsade uppdrag. Det finns dessutom större möjligheter att genom intern styrning prioritera de viktigaste utredningarna. Dessutom är, som tidigare nämnts, poliserna vid Ekobrottsmyndigheten fredade från att tas i anspråk av Polismyndigheten för andra uppgifter. Att flytta hanteringen av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten skulle i sig ge en signal från samhället om att denna brottskategori är prioriterad.

Dessutom gör Ekobrottsmyndighetens speciella konstruktion att hanteringen av bidragsbrott skulle kunna bli än mer effektiv. När åklagare leder förundersökningen sker sannolikt en förundersökningsbegränsning snabbare eftersom åklagaren kan göra en bättre preliminärbedömning av till exempel det subjektiva uppsåtet hos en misstänkt än vad poliser kan. När Polismyndigheten använder sig av förundersökningsbegränsning torde det oftare vara hela utredningar som läggs ner medan Ekobrottsmyndigheten oftare lägger ner brottsmisstankar. Det innebär att fler individer lagförs även om flera misstankar lagts ner, när åklagare inom Ekobrottsmyndigheten väljer att gå vidare med bara några misstankar mot samma person. När åklagare och utredare inte finns inom samma verksamhet ökar dessutom risken för

att man utreder för länge innan ett ärende läggs ner. Det leder till stora effektivitetsförluster totalt sett.

En klar fördel med Ekobrottsmyndigheten är att myndigheten har hela kedjan av resurser som arbetar nära varandra. Utredarna arbetar nära förundersökningsledaren och skaffar sig därför snabbare en högre kompetens i bevisvärderingsfrågor och andra rättsliga frågor. Eftersom det inte är lika många pågående ärenden samtidigt per enhet inom Ekobrottsmyndigheten torde möjligheten att prioritera resurser och ärenden sannolikt vara större. Det är sådana fördelar som typiskt sett skulle kunna gynna även utredningar av bidragsbrott om Ekobrottsmyndigheten får ansvaret för dem.

Det skulle sannolikt ta längre tid och vara en större utmaning att bygga upp rätt kompetens för att utreda bidragsbrott på ett mer effektivt sätt inom Polismyndigheten än inom Ekobrottsmyndigheten. Polismyndigheten har, som beskrivits ovan, svårt att rekrytera och behålla kompetent personal till att utreda bidragsbrott. Här har Ekobrottsmyndigheten ett försteg redan genom att det finns personal som har kunskaper inom ekonomi, ekonomiskt relaterad brottslighet och användande av företag som brottsverktyg. På myndigheten finns också personal som har tidigare erfarenhet från till exempel Åklagarmyndigheten av att ha arbetat med utredningar om bidragsbrott och vissa företagsrelaterade bidragsbrott handläggs redan inom Ekobrottsmyndigheten.

Sammantaget bedömer vi att en lösning med Ekobrottsmyndigheten som brottsutredande myndighet för bidragsbrotten ligger bäst i linje med det huvudsakliga syftet med vårt uppdrag – att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott och säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana brott. Ekobrottsmyndigheten bör därför ges ansvar för att utreda de bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas till brottsutredande myndighet.

Ekobrottsmyndigheten behöver tillföras resurser för att kunna hantera det nya uppdraget. Detta för att inte nuvarande verksamhet ska påverkas allt för mycket av tillskottet av ärenden. Vi återkommer till frågan om finansiering i avsnitt 12.4. Det kan dock här konstateras att samhällets totala förmåga att motverka bidragsbrott behöver öka. Det är förenat med kostnader.

Den kunskap, erfarenhet och kompetens som har arbetats upp inom Polismyndigheten när det gäller att utreda bidragsbrott – och likartade bedrägeribrott – behöver tas om hand och föras över till

handläggare på Ekobrottsmyndigheten. I viss mån skulle det kunna lösas genom att poliser som arbetar med denna typ av brottslighet på Polismyndigheten i stället placeras inom Ekobrottsmyndigheten eller utbildar de poliser som arbetar där. Vi återkommer även till frågor om samverkan i kapitel 10.

Det är vidare möjligt att med övergångsbestämmelser reglera hur redan anmälda bidragsbrott ska hanteras när verksamheten flyttas från Polismyndigheten till Ekobrottsmyndigheten så att inte några ärenden faller mellan stolarna. Det kommer att behandlas i avsnitt 11.2.

Ansvar för att utreda bidragsbrott bör alltså flyttas över till Ekobrottsmyndigheten. En sådan överflyttning bör, som vi återkommer till i avsnitt 11.2, göras i samband med att det föreslagna administrativa sanktionssystemet börjar gälla. Överflyttningen är dock ingen förutsättning för att sanktionssystemet ska kunna införas. Ändringen av ansvaret för ett utreda bidragsbrott är emellertid, som vi ser det, beroende av att det införs ett administrativt sanktionssystem som träffar de mindre allvarliga överträdelserna. Däremot ser vi i nuläget inget behov av att förespråka att det inrättas en särskild bidragsbrottsenhet inom Ekobrottsmyndigheten likt den som föreslogs vid en placering inom Försäkringskassan. I stället bör det ankomma på Ekobrottsmyndigheten att besluta om den närmare utformningen av verksamheten så att hanteringen av de bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas inom det straffrättsliga systemet blir så effektiv som möjligt. För att uppnå en sådan effektivitet bör handläggningen enligt vår uppfattning på något sätt vara sammanhållen inom myndigheten.

## 9.4 Ekobrottsmyndigheten får ansvaret

### 9.4.1 Regleringen av ansvaret

**Förslag:** Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten. En bestämmelse om det tas in i förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör leda förundersökningar om bidragsbrott. Anmälan om misstänkta bidragsbrott ska göras till åklagare.



## Skälen för förslagen

### *Ny måltyp för Ekobrottsmyndigheten*

Som vi konstaterat bör ansvaret för hanteringen av bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten. Den myndigheten bör följaktligen handlägga alla ärenden och mål om brott mot bidragsbrottslagen och därmed överta den handläggning som i dag äger rum både inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det gäller i hela den processuella kedjan från det att anmälan om ett misstänkt bidragsbrott tas emot till dess att handläggningen avslutas på något sätt, antingen genom att anmälan skrivs av direkt, förundersökningen läggs ner eller att det fattas ett lagföringsbeslut som får laga kraft. Ekobrottsmyndighetens ansvar för handläggningen av bidragsbrott kommer då innefatta bland annat att ta emot och registrera brottsanmälan, inleda och leda förundersökningar, väcka åtal och föra talan i domstol.

Grundläggande regler om åklagares behörighet och om förundersökning finns i rättegångsbalken. Dessa gäller även för åklagare som är anställda vid Ekobrottsmyndigheten. Något behov av en särskild reglering för de uppgifter som Ekobrottsmyndigheten nu får finns därför inte.

Vilka måltyper som handläggs vid Ekobrottsmyndigheten regleras i 9 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten (se avsnitt 3.6). Den bör kompletteras med en bestämmelse som anger att mål om brott mot bidragsbrottslagen handläggs vid myndigheten.

### *Förundersökningar bör ledas av åklagare*

Den nuvarande ordningen är att Polismyndigheten leder förundersökningar om bidragsbrott som är av enklare beskaffenhet medan åklagare leder övriga. Förundersökningar om grova bidragsbrott anses normalt inte vara av enklare beskaffenhet och leds därför av åklagare. I praktiken är det åklagare vid Åklagarmyndigheten som är förundersökningsledare i dessa ärenden.

Vi föreslår att all utredning av bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten för att hanteras där, samlad på ett ställe. Det skulle med dagens uppdelning mellan vilka ärenden som utreds under ledning av Polismyndigheten respektive åklagare innebära att det är åklagare

vid Ekobrottsmyndigheten som ska leda förundersökning om grova bidragsbrott. Med det administrativa sanktionssystem vi föreslår kommer de ärenden om misstänkta bidragsbrott som anmäls inom det straffrättsliga spåret att vara av det allvarligare och svårare slaget. Ärendenas beskaffenhet kommer vara sådana att det normalt bör ankomma på åklagare att vara förundersökningsledare. Det blir också en effektivare hantering av utredningar om bidragsbrott, om alla sådana ärenden hanteras på samma sätt inom Ekobrottsmyndigheten. Det blir även en enklare och tydligare ordning om utredningar av bidragsbrott följer den struktur som gäller för handläggningen i övrigt inom Ekobrottsmyndigheten.

Alla förundersökningar om bidragsbrott bör därför i fortsättningen vara åklagarledda inom Ekobrottsmyndigheten. Det bör föranleda en ändring i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, ÅFS 2005:9.

#### *Anmälan om bidragsbrott bör göras till åklagare*

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen samt kommuner och arbetslöshetskassor göra anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt den lagen har begåtts.

Vi föreslår att mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten och att alla förundersökningar där ska vara åklagarledda. Enligt 17 § skattebrottslagen ska förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt den lagen har begåtts. Enligt 3 kap. 1 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden ska Finansinspektionen anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt den lagen har begåtts. Båda dessa måltyper är sådana som enligt myndighetsinstruktionen för Ekobrottsmyndigheten ska handläggas vid den myndigheten.

Med den ordning vi föreslår är det naturligt att anmälan om misstänkt bidragsbrott ska göras till åklagare eftersom det är åklagare vid Ekobrottsmyndigheten som kommer att besluta om att förundersökning ska inledas. Åklagare bör därför anges som mottagare av anmälningar av misstänkta bidragsbrott, på samma sätt som för andra

måltyper som handläggs vid Ekobrottsmyndigheten. Det kommer följa av regleringen i myndighetsinstruktionen för Ekobrottsmyndigheten att det är åklagare där som hanterar anmälda bidragsbrott.

Om misstänkta bidragsbrott under en övergångsperiod skulle fortsätta att anmälas till Polismyndigheten, trots att de rätteligen ska anmälas till åklagare, av aktörer som inte har uppmärksammat att lagen har ändrats, följer det av 6 § förvaltningslagen (2017:900) att Polismyndigheten har en skyldighet att hjälpa den som har vänt sig fel genom att hänvisa till rätt myndighet.

#### 9.4.2 Eventuellt behov av följdändringar

**Bedömning:** Det behövs inte några följdändringar i förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten med anledning av att myndigheten får ansvar för att utreda bidragsbrott.

#### Skälen för bedömningen

##### *Allmänt om behovet av följdändringar*

Vi föreslår att Ekobrottsmyndigheten får ansvar för att utreda de bidragsbrott som i fortsättningen kommer att anmälas i det straffrättsliga spåret. Ändringen görs genom att mål om brott mot bidragsbrottslagen förs in bland andra måltyper som handläggs vid myndigheten. Att Ekobrottsmyndigheten får en helt ny måltyp inskriven i sin instruktion gör att det kan finnas anledning att se över behovet av att ändra andra bestämmelser i förordningen. En utgångspunkt bör vara att det är upp till Ekobrottsmyndigheten att bestämma hur myndigheten ska organisera sig utifrån det nya uppdraget.

Rent generellt har vi bedömt att det, i vart fall i nuläget, inte finns behov av att föreslå ändringar i bestämmelserna om till exempel myndighetens uppdrag, ledning och frågor om anställning och personal. Detsamma gäller frågor om bland annat information till regeringen, samverkan med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten och internationellt samarbete.

När det gäller hanteringen i stort av misstänkta bidragsbrott är även ett antal andra myndigheter (Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen), kom-

muner och arbetslöshetskassor inblandade i processen. Vi har därför särskilt övervägt behovet av att ändra vissa specifika bestämmelser där andra myndigheter och aktörer omnämns i förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

### *Placering av annan personal vid Ekobrottsmyndigheten*

Enligt 17 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten kan personal från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket och andra myndigheter placeras vid Ekobrottsmyndigheten i den utsträckning som Ekobrottsmyndigheten och respektive myndighet kommer överens om.

Den nuvarande formuleringen – andra myndigheter – utesluter inte att personal från exempelvis Försäkringskassan eller någon annan beslutande myndighet placeras vid Ekobrottsmyndigheten om inblandade myndigheter kommer överens om det. Det skulle kunna bli aktuellt till exempel för att låta personal vid Försäkringskassan utbilda personal vid Ekobrottsmyndigheten i välfärdssystemen eller för att bistå med att ta fram manualer, förhørsunderlag och utbildningsmaterial.

Det är svårt att se att det skulle finnas behov av att låta någon från en kommun eller arbetslöshetskassa vara placerad vid Ekobrottsmyndigheten med anledning av att den myndigheten nu får ansvar för att utreda bidragsbrott. Kommuner och arbetslöshetskassor står för en liten del av alla bidragsbrott som anmäls och andelen kommer troligen bli betydligt lägre med det administrativa sanktionssystem som vi föreslår. Kommuner och arbetslöshetskassor är inte heller några enhetliga, fasta organisationer på samma sätt som de myndigheter som beslutar om utbetalningar från välfärdssystemen är. De kan därför inte med enkelhet representeras av en eller ett fåtal personer som placeras vid Ekobrottsmyndigheterna. Det kan inte heller ha varit avsikten med den aktuella bestämmelsen. Någon ändring behövs därför inte i detta avseende. Däremot hindrar inte förordningen att Ekobrottsmyndigheten samverkar med kommuner och arbetslöshetskassor i gemensamma frågor.

*Förändringar av verksamheten*

Enligt 18 § myndighetsinstruktionen ska Ekobrottsmyndigheten ge Åklagarmyndigheten och i förekommande fall Polismyndigheten tillfälle att yttra sig över Ekobrottsmyndighetens övergripande planering inför kommande verksamhetsår. Ekobrottsmyndigheten ska också höra Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och i förekommande fall Skatteverket, Domstolsverket eller annan berörd myndighet inför viktigare förändringar i Ekobrottsmyndighetens verksamhet som kan komma att påverka deras verksamhet.

Även här nämns, i andra meningen, andra berörda myndigheter, vilket skulle kunna innefatta Försäkringskassan och de andra beslutande myndigheterna som omfattas av bidragsbrottslagen. Med stöd av denna bestämmelse kan det alltså bli aktuellt för Ekobrottsmyndigheten att höra exempelvis Försäkringskassan om den förra myndigheten ska genomföra större förändringar i sin verksamhet som kan påverka den senare myndighetens verksamhet.

Däremot är det svårt att se att Ekobrottsmyndigheten skulle kunna genomföra så stora förändringar av sin verksamhet att det kan påverka kommuners och arbetslöshetskassors verksamhet i sådan utsträckning att dessa bör ges rätt att få yttra sig. Det skulle dessutom försvåra Ekobrottsmyndighetens möjligheter att förändra sin verksamhet om myndigheten skulle vara tvungen att först höra alla kommuner och arbetslöshetskassor. Någon ändring av förordningsbestämmelsen bör därför inte göras. Däremot är det inget som hindrar att Ekobrottsmyndigheten på frivillig basis samverkar med exempelvis kommuner och arbetslöshetskassor om det finns behov av det inför kommande verksamhetsförändringar.

*Planeringen av det brottsförebyggande arbetet*

Enligt 19 § myndighetsinstruktionen ska Ekobrottsmyndigheten ge Brå, Skatteverket, Finansinspektionen, Polismyndigheten, och andra aktörer på området som Ekobrottsmyndigheten bedömer lämpligt, tillfälle att yttra sig om myndighetens planering för den brottsförebyggande verksamheten.

Om Ekobrottsmyndigheten bedömer det lämpligt skulle det kunna bli aktuellt att ge exempelvis Försäkringskassan tillfälle att yttra sig om Ekobrottsmyndighetens planering för den brottsförebyggande

verksamheten. Försäkringskassan och de andra beslutande myndigheterna har inte på samma sätt som till exempel Brå och Skatteverket skyldighet att bedriva ett brottsförebyggande arbete. Av den anledningen bör det inte föreskrivas en skyldighet för Ekobrottsmyndigheten att ge de beslutande myndigheterna tillfälle att yttra sig om planeringen för den brottsförebyggande verksamheten. Det bör göras först om Ekobrottsmyndigheten bedömer det lämpligt. Här skulle uttrycket andra berörda aktörer även kunna innefatta kommuner och arbetslöshetskassor. Någon ändring av den aktuella bestämmelsen behövs därför inte.

### *Organisationsförändringar*

Vid Ekobrottsmyndigheten ska det finnas det antal åklagarkammare som myndigheten beslutar. Ekobrottsmyndigheten får enligt 22 § i sin instruktion inte besluta om att inrätta, upphöra eller omlokalisera åklagarkammare innan ett antal myndigheter har fått tillfälle att yttra sig. Dessa myndigheter är Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket, Skatteverket och Kriminalvården.

Att Ekobrottsmyndigheten nu får ansvar för att utreda bidragsbrott mot ett antal beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor bör inte föranleda att dessa ges möjlighet att påverka Ekobrottsmyndighetens organisation. Det skulle göra Ekobrottsmyndigheten beroende av ännu fler organisationer än i dag och påverka myndighetens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet.

# 10 Stärkt styrning och samverkan

## 10.1 Inledning

I kapitel 7 har vi bedömt att nuvarande ordning för hantering av misstänkta bidragsbrott inte kan bli effektivare och mer ändamålsenlig genom enbart tydligare styrning, organisationsförändringar eller ökad samverkan. De vitt skilda orsakerna till ineffektiviteten i systemet går inte att åtgärda med bara en lösning inom dagens system. I kapitel 8 har vi därför föreslagit att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter. Systemet innebär att fler felaktiga utbetalningar kommer att mötas av en reaktion från samhället genom att det införs ett strikt ansvar för lämnade oriktiga uppgifter och underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. I kapitel 9 har vi beskrivit hur ansvaret för utredning av bidragsbrott bör flyttas från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten. Med dessa reformer menar vi att det kommer att finnas bättre förutsättningar för att motverka bidragsbrott och för att bekämpa systematisk och organiserad brottslighet som riktas mot välfärdssystemen.

För att stödja införandet av sanktionsavgifter och den delvis förändrade hanteringen av misstänkta bidragsbrott, menar vi att det bör vidtas vissa åtgärder som avser styrning och samverkan. Några åtgärder bör syfta till att stärka samordningen av myndigheternas och aktörernas prioriteringar och resurser och att regeringen ska ha tillgång till underlag för att bedöma effekterna av våra förslag. Andra åtgärder syftar till att det ska bli enklare för enskilda att göra rätt och att utveckla samverkan vid hanteringen av administrativa sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. I detta kapitel beskriver vi sådana åtgärder.

## 10.2 En stärkt styrning

### 10.2.1 Styrningen av myndigheternas arbete bör samordnas

**Bedömning:** Regeringen bör samordna styrningen av de myndigheter som hanterar sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och myndigheter som utövar tillsyn över välfärdssystemen. Regeringen bör analysera och beakta de konsekvenser som ensidiga satsningar kan få för andra berörda aktörer och för hela utredningskedjan. Det bör samtidigt finnas utrymme för individuell styrning av enskilda myndigheter.

**Skälen för bedömningen:** Vår kartläggning visar att ett stort antal myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är delaktiga i hanteringen av misstänkta bidragsbrott. De berörda aktörerna har stora beroenden mellan varandra. Om en beslutande myndighet får resurser för att utöka antalet kontrollutredningar och dessa leder till upptäckt av fler misstänkta bidragsbrott som föranleder en brottsanmälan, behöver det finnas motsvarande resurser och prioriteringar hos den brottsutredande myndigheten för att kunna hantera ett ökat antal brottsanmälningar. En av utgångspunkterna för våra förslag är att ansvaret för utredningar av bidragsbrott ska bli tydligare och att färre aktörer ska vara involverade. Vi bedömer att beroendena mellan myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kommer att kvarstå även när ansvarsförhållandena mellan de brottsutredande myndigheterna ändras.

För att uppnå effektivitet i hanteringen av misstänkta bidragsbrott behöver de aktörer som ingår i utredningskedjan fortsatt gemensamt prioritera och tilldela arbetet resurser. Det kan göras antingen genom att myndigheterna och aktörerna kommer fram till gemensamma överenskommelser eller att regeringen samordnar styrningen av berörda myndigheter. Som vi har beskrivit i avsnitt 6.6.1 är centraliserad styrning att föredra när ett stort antal aktörer är inblandade och det finns flera ömsesidiga beroenden mellan aktörerna. Vår slutsats är att det stora antalet myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som är berörda av hanteringen av misstänkta bidragsbrott kommer att göra det svårt att på frivillig väg nå gemensamma överenskommelser. När samverkan är frivillig finns det också en risk att aktörer som är av-



görande för samarbetet väljer att avstå från att medverka eller att de inte deltar aktivt.

När det kommer till systemet med administrativa sanktionsavgifter är det upp till varje beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa att prioritera och lägga upp arbetet på det sätt som man anser är lämpligt. På så sätt finns det inte lika stora beroenden mellan aktörerna. Vi menar dock att det är viktigt att regeringen har tillräckligt underlag för att kunna följa upp systemet med sanktionsavgifter. Även i detta fall är samordnad styrning att föredra.

En ökad samordning av regeringens styrning av myndigheternas arbete mot felaktiga utbetalningar har efterfrågats av flera utredningar. Delegationen för korrekta utbetalningar pekade på det stora antalet departement och utgiftsområden som är berörda av felaktiga utbetalningar och att det måste finnas ett tydligare samordningsansvar för frågan inom Regeringskansliet.<sup>1</sup> Den särskilde utredare som under 2020 utredde förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder regeringen beslutat om med anledning av coronapandemin, menade att arbetet i Regeringskansliet med åtgärder mot fusk inom välfärdssystemen måste samordnas mellan departementen.<sup>2</sup>

Vår kartläggning visar att regeringens styrning av myndigheternas arbete mot felaktiga utbetalningar har blivit mer samordnad och långsiktig. Sedan en tid tillbaka finns det inom Finansdepartementet en funktion som arbetar med korrekta utbetalningar. Regeringens styrning har varit och är fortfarande främst inriktad på myndigheternas kontroll- och riskarbete. Styrningen omfattar inte alltid alla myndigheter som till exempel brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter.

Det är rimligt att regeringens styrning bör ha sitt främsta fokus på åtgärder som bidrar till att en utbetalning blir rätt från början och inte kan leda till brott. Vi bedömer dock att hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott behöver få ett större fokus för att välfärdssystemen ska kunna värnas. Hanteringen kan inte heller effektiviseras genom frivillig samverkan när det kommer till gemensamma prioriteringar och resurser. Vi bedömer att en samordnad styrning av regeringen har större möjlighet att skapa de långsiktiga och likvärdiga förutsättningar som myndigheterna behöver. Den sam-

<sup>1</sup> *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, s. 144 f.

<sup>2</sup> *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. 49.

ordnade styrningen bör innefatta beslutande myndigheter, brottsutredande myndighet och myndigheter som har tillsyn över socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och kommunernas verksamhet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen 2011 att i sin styrning av myndigheternas arbete mot bidragsbrott, utgå från ärendets gång i hela kedjan och analysera vilka konsekvenser en resursförstärkning hos den beslutande myndigheten får för de brottsutredande myndigheterna.<sup>3</sup> Vi anser att det är en rekommendation som alljämt bör gälla även vid en ny ordning. Vid ensidiga satsningar bör regeringen väga in och beakta konsekvenserna för hela utredningskedjan. Därutöver bör regeringen beakta de konsekvenser ensidiga satsningar på en beslutande aktör kan få för andra beslutande myndigheter och aktörer. Det gäller i synnerhet vid åtgärder som kan innebära att risken att bli upptäckt för att ha orsakat en felaktig utbetalning blir högre vid en myndighet eller aktör men mindre hos en annan.

Vår kartläggning har visat att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna i olika stor utsträckning arbetar med att utöka och effektivisera arbetet med kontrollutredningar och brottsanmälan. Antalet kontrollärenden och brottsanmälningar har ökat, men det finns stora skillnader i hur långt de beslutande myndigheterna har kommit i sin utveckling. Regelverken för ersättningsystemen ser olika ut och myndigheterna har olika förutsättningar att motverka bidragsbrott. Vi vill därför betona att det, inom ramen för en samordnad styrning, bör finnas utrymme för individuell styrning av enskilda myndigheter utifrån myndigheternas olika förutsättningar och utmaningar. Styrningen bör vara anpassad för att kunna beakta olikheter mellan myndigheternas verksamhet och vidta åtgärder där så behövs. Vad som är en bra åtgärd för en myndighet behöver inte alltid vara bra för en annan.

### 10.2.2 Hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör följas upp

**Förslag:** Regeringen bör följa upp systemet med administrativa sanktionsavgifter och hanteringen av misstänkta bidragsbrott inom ramen för uppföljningen av det övergripande målet om korrekta utbetalningar.

<sup>3</sup> Riksrevisionen, 2011, *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20, s. 80.

**Skälen för förslaget:** Utifrån vår kartläggning kan vi konstatera att regeringens styrning av myndigheterna som arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott sedan ett par år tillbaka är mer samordnad. På förslag från regeringen beslutade riksdagen 2020 ett mål om att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas.<sup>4</sup> Regeringen motiverade förslaget med att det är först med kunskap om felens omfattning och orsaker som det går att prioritera resurser till rätt åtgärder och därmed bedriva ett effektivt arbete för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen har aviserat att man har för avsikt att årligen följa upp och bedöma måluppfyllelsen från och med 2023.

För att uppnå en samlad styrning och uppföljning av arbetet mot felaktiga utbetalningar ska Ekonomistyrningsverket (ESV) årligen till regeringen redovisa en samlad lägesbeskrivning av det arbete som berörda myndigheter och aktörer har bedrivit för att säkerställa korrekta utbetalningar. ESV ska också årligen för regeringen föreslå åtgärder som bör vidtas för att säkerställa korrekta utbetalningar. Myndigheten ska vart tredje år redovisa en fördjupad lägesbeskrivning. Samtliga redovisningar kommer ligga till grund för regeringens redovisning till riksdagen. Vi bedömer att uppföljningen bidrar till att regeringen får bättre förutsättningar att bedriva en tydlig, samordnad och långsiktig styrning.

Varken av regeringens förslag till ett övergripande mål för korrekta utbetalningar eller av det betänkande som låg till grund för förslaget om ett riksdagsbundet mål, SOU 2019:59, framgår en närmare definition eller specificering av vad som ska räknas in i det övergripande målet. I betänkandet nämns att målet ska gälla för alla berörda utgiftsområden, men det framgår inte om detta bara avser de utgiftsområden som omfattar olika förmånssystem eller om det också avser rättsväsendet.

Såsom det övergripande målet är formulerat tolkar vi det som att målet kan innefatta det föreslagna sanktionsavgiftssystemet och hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Någon ändring av formuleringen av målet är därför inte motiverad. Det är av stor vikt att hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott följs upp för att regeringen ska kunna avgöra om reformerna får avsedd effekt och om andra åtgärder behöver vidtas. Vi menar att regeringen bör följa upp

<sup>4</sup> Budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63.

såväl införandet av systemet med administrativa sanktionsavgifter som hanteringen av misstänkta bidragsbrott inom ramen för den uppföljning som görs i anslutning till det riksdagsbundna målet om korrekta utbetalningar. På så sätt säkerställs en kontinuerlig styrning av området och regeringen får underlag för att prioritera och i ett tidigt skede kunna vidta åtgärder om sådana behov uppstår.

### 10.2.3 Utvecklad resultatredovisning och indikatorer

**Förslag:** Resultatindikatorer för hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör utvecklas och inkluderas i regeringens årliga resultatuppföljning av målet om korrekta utbetalningar. Regeringen bör ge ESV i uppdrag att ta fram sådana indikatorer med stöd av Brottsförebyggande rådet (Brå). Indikatorerna bör tas fram i samverkan med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, IAF, ISF, IVO och Utbetalningsmyndigheten.

ESV:s lägesbeskrivningar och åtgärdsförslag avseende korrekta utbetalningar bör omfatta hanteringen av sanktionsavgifter och bidragsbrott.

En bestämmelse om att ESV vart tredje år ska redovisa analyser av myndigheternas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen har haft, ska tas in i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

### Skälen för förslagen

*Resultatindikatorer för hantering av sanktionsavgifter och bidragsbrott bör utvecklas*

Riksdagen har beslutat ett övergripande mål för korrekta utbetalningar. Bedömningen av måluppfyllelsen för riksdagsbundna mål redovisas i budgetpropositionen och görs i regel utifrån olika resultatindikatorer. Indikatorerna gör det möjligt att följa utvecklingen över tid. För att regeringen ska kunna följa upp måluppfyllelsen för målet om korrekta utbetalningar har Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbets-

förmedlingen i regleringsbrev för 2021 och 2022 fått återrapporteringskrav. Kraven består i att redovisa hur myndigheterna bidrar till måluppfyllelsen och vilka åtgärder som myndigheterna har genomfört för att nå målet. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag att följa upp, undersöka och analysera felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna. Myndigheterna ska återrapportera genom att redovisa ett antal gemensamma indikatorer, till exempel antalet upptäckta felaktiga utbetalningar, antalet återkrav, total fordran och återbetalda medel. Myndigheterna ska också uppge hur många överträdelser under året som har lett till polisanmälan. Trots att myndigheterna ska redovisa samma indikatorer har vår kartläggning visat att det finns svårigheter i att jämföra de beslutande myndigheternas uppgifter om upptäckta felaktiga utbetalningar, återkrav och polisanmälningar. Vissa myndigheter kan inte redovisa uppgifter för indikatorerna. ESV har i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag att föreslå vilka kompletterande resultatindikatorer som kan användas för att årligen följa upp målet om korrekta utbetalningar.

När nya reformer börjar gälla är det av vikt att regeringen kontinuerligt och på längre sikt kan följa upp hur reformen utvecklas och säkerställa att förändringarna får avsedd effekt. Som vi tidigare har nämnt menar vi att införandet av ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och att ansvaret för bidragsbrottsutredningar flyttas till Ekobrottsmyndigheten bör följas upp inom ramen för regeringens uppföljning av målet om korrekta utbetalningar. Vi menar att antalet brottsanmälningar inte är ett tillräckligt mått för att följa upp hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Detsamma kan sägas gälla för uppföljningen av systemet med sanktionsavgifter. Särskilda resultatindikatorer på området behöver utvecklas och inkluderas i regeringens årliga resultatuppföljning.

En risk med att införa indikatorer för att följa upp hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott är att det ökar myndigheternas administrativa börda. Vi bedömer att fördelarna överväger nackdelarna. Att inte införa indikatorer inom området kan resultera i att brister eller behov av åtgärder och samordning inte identifieras i tid och inte heller kommer till regeringens kännedom. Indikatorerna bör dock utformas på ett sådant sätt att de bidrar till regeringens uppföljning, men i möjligaste mån inte leder till en ökad administrativ börda för berörda myndigheter och aktörer. I arbetet med att

ta fram indikatorer bör hänsyn tas till myndigheternas olika uppdrag, förutsättningar och utmaningar.

ESV har tidigare haft i uppdrag av regeringen att utveckla resultatindikatorer kopplade till målet om korrekta utbetalningar och verket ska stödja myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Vi bedömer att ESV är bäst lämpad att utveckla resultatindikatorer som också är kopplade till sanktionsavgifter och bidragsbrott. ESV bör ta fram indikatorerna med stöd av Brå som ansvarar för den officiella kriminalstatistiken och sprider kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete. Indikatorerna bör tas fram i samverkan med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, IAF, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Utbetalningsmyndigheten.

De senaste två åren har de beslutande myndigheterna och IAF fått återkommande återrappporteringskrav i sina regleringsbrev om att redovisa indikatorer kopplade till det övergripande målet om korrekta utbetalningar. Om regeringen avser att fastställa de indikatorer som myndigheterna ska återrappportera och uppgifterna ska redovisas under en längre tid, bör regeringen överväga att i stället reglera återrappporteringen för berörda myndigheter i förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Detta eftersom permanenta uppgifter för myndigheter bör framgå av instruktion, lag eller förordning.

*Lägesbeskrivningen för korrekta utbetalningar bör omfatta hanteringen av sanktionsavgifter och bidragsbrott*

Enligt 10 § förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska ESV, som ett led i regeringens uppföljning, årligen lämna en samlad lägesbeskrivning om hur arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar har bedrivits. ESV ska också enligt 11 § i nämnda förordning föreslå vilka åtgärder som bör vidtas i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Underlaget ska ligga till grund för regeringens styrning och resultatredovisning av arbetet för korrekta utbetalningar i budgetpropositionen. Härutöver ska ESV enligt 13 § i förordningen vart tredje år för regeringen redovisa en fördjupad lägesbeskrivning som innehåller en redogörelse för resultaten av genomförda omfattnings-

studier, en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, analyser av orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa korrekta utbetalningar och vilken effekt de har haft. Av redovisningen ska även framgå hur digitalisering och ny teknik har använts för att säkerställa korrekta utbetalningar samt resultaten av genomförda attitydundersökningar och hur dessa kan användas för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Regeringen bör ha ett fullständigt och samordnat underlag för styrning och uppföljning av myndigheter och aktörer som hanterar sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och misstänkta bidragsbrott. Underlagen bör tas fram inom ramen för processen för uppföljning av korrekta utbetalningar. De lägesbeskrivningar och åtgärdsförslag som ESV redovisar till regeringen varje år bör även omfatta hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Att myndigheten årligen ska redovisa en samlad lägesbild av det arbete som har bedrivits och föreslå vilka åtgärder som bör vidtas för att säkerställa korrekta utbetalningar framgår av 10 och 11 §§ i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Vår tolkning är att det i begreppet ”säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen” som används i paragraferna kan anses ingå hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott.<sup>5</sup> Vi bedömer därför att en ändring i de aktuella bestämmelserna inte är nödvändig.

Av lägesbeskrivningen bör framgå en analys av utvecklingen och en bedömning av måluppfyllelsen kopplat till det övergripande målet om korrekta utbetalningar. Av redovisningen av åtgärdsförslag bör framgå om berörda myndigheter har identifierat brister i hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att reformerna ska få avsedd effekt. Lägesbeskrivningen och åtgärdsförslagen bör vara baserade på underlag från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, IAF, ISF och IVO.

I den fördjupade redovisning som ESV ska lämna vart tredje år bör det enligt vår bedömning ingå en beskrivning av vilka åtgärder som berörda myndigheter och aktörer har vidtagit för att hantera sank-

---

<sup>5</sup> Detta särskilt då såväl bidragsbrottslagen (2005:716) som den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område har till syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

tionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka preventiva effekter dessa har fått. Av redovisningen bör framgå att ESV ska redovisa analyser av myndigheternas och arbetslöshetskassornas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter detta har haft. Det sistnämnda kan inte anses ingå i någon av de strecksatser som finns i 13 § i den aktuella förordningen. Den bör därför tas in en ny bestämmelse med ett sådant innehåll.

#### 10.2.4 Förbättrad uppföljning av kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete

**Förslag:** Regeringen bör ge IAF och IVO i uppdrag att följa upp arbetslöshetskassornas och kommunernas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Socialstyrelsen bör komplettera handboken för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd med information som rör lagen om sanktionsavgifter på välfärds-systemens område.

**Skälen för förslaget:** Flera av de aktörer som är direkt berörda av våra förslag lyder inte under regeringen. Kommuner har en grundlagsfäst självstyrelse som regleras i regeringsformen. Arbetslöshetskassorna är självständiga föreningar och omfattas inte heller av de styrinstrument som används för styrning och uppföljning av de statliga myndigheterna. Dock har regeringen instrument för att indirekt styra kommuner och arbetslöshetskassor. Regeringen kan till exempel utöva kontrollstyrning i form av uppföljning eller tillsyn över hur kommunerna och arbetslöshetskassorna efterlever den styrning som staten ger med andra styrmedel.

Vår kartläggning har visat att regeringen till viss del inte har använt de styrinstrument som finns att tillgå för att indirekt styra kommuners och arbetslöshetskassors arbete med att motverka bidragsbrott. IAF är arbetslöshetskassornas tillsynsmyndighet. Enligt 2 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska inspektionen verka för att säkerställa att arbetslöshetsersättningen betalas ut endast till den som är berättigad till sådan ersättning. IAF har från 2021 fått uppdrag av regeringen som är kopplade till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. I regleringsbrevet för 2021 fick inspektionen i uppdrag att identifiera



risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom arbetslöshetsförsäkringen. I regleringsbrevet för 2022 har IAF i uppdrag att följa upp, undersöka och analysera felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna. Myndigheten har också haft i uppdrag att ta fram en handlingsplan för felaktiga utbetalningar. Vi föreslår i avsnitt 8.13.7 att IAF ska få överklaga en arbetslöshetskassas och en domstols beslut om sanktionsavgift. Inspektionen får vid överklagande av en domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

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. I regleringsbrevet för 2020 fick inspektionen i uppdrag att göra en analys av arbetet med tillsyn och prövning av tillstånd för assistansanordnare i syfte att öka kvaliteten för brukarna med insatsen personlig assistans samt lämna förslag till åtgärder för att hindra assistansanordnare att bedriva oseriös verksamhet. IVO är en av nio myndigheter som ingår som nätverksmyndighet till den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

Socialstyrelsen ska enligt 1 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen vara förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Socialstyrelsen ska också bistå regeringen med underlag och expertkunskap för utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten har tagit fram en handbok för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd som är ett komplement till Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd. Syftet med handboken är att förtydliga lagstiftningen och underlätta den praktiska tillämpningen för den som arbetar inom socialtjänsten. I handboken beskrivs bland annat hur en utredning kan inledas vid felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd och vad som bör framgå av en brottsanmälan för ett misstänkt bidragsbrott. Socialstyrelsen tar också fram öppna jämförelser, det vill säga indikatorer utifrån olika kvalitetsaspekter inom socialtjänsten och stöd till personer med funktionsnedsättning. Det finns dock inga indikatorer som mäter andelen felaktiga utbetalningar inom området för socialtjänsten och stöd och service till vissa funktionshindrade.

Det övergripande målet om korrekta utbetalningar är att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Vi kan inte tolka målet på annat sätt än att det även omfattar de förmåner och stöd som kommuner och arbetslöshetskassor beslutar om. Vi har tidigare anfört att målet för korrekta utbetalningar bör omfatta hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Samtliga aktörers arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör följas upp på ett likartat sätt oavsett om uppföljningen avser en beslutande eller brottsutredande myndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa. Om inte arbetet med att motverka bidragsbrott har samma prioritet hos kommuner och arbetslöshetskassor som hos myndigheterna ökar risken för att felaktiga utbetalningar hos dessa aktörer inte upptäcks, utreds eller lagförs. Det finns också en risk att brottslighet förflyttas till de ersättningar där det finns en lägre risk för upptäckt.

För att kunna följa upp arbetslöshetskassornas arbete med sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bedömer vi att regeringen bör ge IAF i uppdrag att ta fram underlag som motsvarar den uppföljning, och som baserar sig på samma resultatindikatorer, som görs för de beslutande myndigheterna (se avsnitt 10.2.3). Uppdraget går i linje med de tidigare uppdragen om felaktiga utbetalningar som inspektionen har fått under 2021 och 2022.

IVO har tidigare haft uppdrag kopplade till oseriösa aktörer inom assistansersättningen och ingår som nätverksmyndighet i den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet som bland annat arbetar med att motverka välfärdsbrott. Uppföljning av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott skulle kunna vara underlag för inspektionens tillsyn över verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Att uppgiften ska ligga hos en tillsynsmyndighet ligger i linje med vårt förslag att ge IAF i uppdrag att följa upp arbetslöshetskassornas verksamhet. Vår bedömning är därmed att uppföljning av kommunernas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör utföras av IVO.

Det kommer initialt att vara utmanande för i synnerhet mindre kommuner att skaffa sig kunskap om lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och hur lagen ska tillämpas. Det kan finnas anledning att utveckla stöd till kommunerna för att bidra till att dessa hanterar sanktionsavgifter rättssäkert och likvärdigt. Vi bedömer där-

för att Socialstyrelsen bör komplettera och uppdatera handboken för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd med information om lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och förhållandet mellan sanktionsavgifter och det straffrättsliga spåret.

### 10.2.5 Åtgärder för att göra det lätt att göra rätt

**Förslagen:** Regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att vidta åtgärder för att underlätta för den som ansöker om en förmån eller ett stöd att göra rätt och att undvika fel som kan uppstå på grund av slarv eller missförstånd. De beslutande myndigheterna bör också få i uppdrag att vidta åtgärder så att information som ges till sökande i samband med ansökan är dokumenterad och kan användas i en brottsanmälan. Ekobrottsmyndigheten och ESV bör delta i arbetet. ESV bör tillhandahålla mötesformer för myndigheterna att gemensamt diskutera och utbyta erfarenheter av hur det ska vara lätt att göra rätt och betydelsen av dokumenterad information vid brottsanmälningar.

Uppdragen bör påbörjas i god tid innan lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område träder i kraft.

Regeringen bör också överväga att ge IAF och IVO i uppdrag att undersöka om det finns brister i den information som kommuner och arbetslöshetskassor tillhandahåller till den som söker förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.

**Skälen för förslagen:** Vårt förslag om att inrätta ett system med administrativa sanktionsavgifter innebär att en sanktionsavgift kan tas ut även om den enskilde inte har handlat med uppsåt eller varit oaktsam. De som befinner sig i en utsatt situation och har svårt att tolka regelverk och myndighetsinformation kan drabbas hårt av en sanktionsavgift. Oskäliga utfall kan dock mötas genom att sanktionsavgiften kan sättas ner i det enskilda fallet. Det är viktigt att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar aktivt med att informera om regelsystemen och vilka uppgifter som ska lämnas i ett visst ärende. Det finns annars risk för att ett sanktionsystem kan upplevas som orättvist och rättsosäkert. Aktörerna bör därför arbeta för att det ska bli enklare för den enskilde att göra rätt.

Av vår kartläggning har framgått att det är svårare att bevisa uppsåt vid misstänkta bidragsbrott om det finns brister i den information som den beslutande myndigheten lämnar till den sökande. Det är viktigt att den information som den sökande får ta del av är tillräckligt tydlig och att ansökan är enkel att fylla i. En annan brist är om det i brottsanmälan saknas dokumentation om vilken information som myndigheten har lämnat till den enskilde och varför myndigheten anser att den enskilde har varit medveten om vilka regler som gäller. Av anmälan bör framgå vilken information som har lämnats till den enskilde i samband med ansökan och vilka kontakter som denne har haft med myndigheten. Otillräcklig information kan öka risken för att en förundersökning om ett misstänkt bidragsbrott läggs ner.

Vår kartläggning har visat att de beslutande myndigheterna kontinuerligt arbetar med att förbättra den information som lämnas och digitala tjänster riktade till de sökande i syfte att förebygga felaktiga utbetalningar (se avsnitt 6.4). Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i regleringsbrev för 2021 och 2022 haft i uppdrag att redovisa vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit för att det ska bli rätt från början (se avsnitt 6.5.3). Vi menar att myndigheternas arbete med att åtgärda bristande och otydlig information eller tjänster behöver intensifieras inför att lagen om sanktionsavgifter på välfärds-systemens område träder i kraft. Detta för att undvika att sökande gör oavsiktliga fel och att sanktionsavgifter drabbar den som vill göra rätt. De beslutande myndigheterna bör därför få i uppdrag av regeringen att analysera och vidta åtgärder för att minska fel som uppstår på grund av att den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter i samband med en ansökan. Myndigheterna bör även analysera sökandes behov av och vidta åtgärder för att underlätta för sökande att lämna information om och påminnas om skyldigheten att informera myndigheten om ändrade förhållanden. Syftet är att underlätta för den som ansöker om en förmån eller ett stöd att göra rätt och att undvika fel som kan uppstå på grund av slarv eller missförstånd.

Som vi tidigare har beskrivit kan bristande information till enskilda eller bristande dokumentation av information som getts till enskilda vara en anledning till att en brottsutredning läggs ner. För att säkerställa en hög kvalitet på brottsanmälningarna bör de beslutande myndigheterna få i uppdrag att analysera hur information lämnas och hur dokumentation av information till enskilda kan utvecklas för att

tydliggöra om det funnits uppsåt och vidta åtgärder inom detta område. De beslutande myndigheterna bör i dessa delar samarbeta med Ekobrottsmyndigheten.

Vi bedömer att regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att analysera, vidta och redovisa vilka åtgärder myndigheterna genomför för att göra det lätt för enskilda att tillgodogöra sig information, att göra rätt vid ansökan och att anmäla ändrade förhållanden. Myndigheterna bör också vidta åtgärder för att dokumentera information som har getts till de som misstänks för bidragsbrott och att dokumentationen kan användas i brottsanmälan. Uppdraget bör påbörjas i god tid innan lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område träder i kraft.

ESV ska enligt 6 § förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen identifiera åtgärder som kan tydliggöra individens ansvar för att lämna korrekta uppgifter vid ansökan om ersättning från välfärdssystemen. Myndigheten befinner sig i en uppbyggnadsfas av den verksamhet som ska bedrivas enligt förordningen, och det är ännu inte klart när arbetet med att identifiera åtgärder om individens ansvar för att lämna korrekta uppgifter kommer att påbörjas och vad som kommer inrymmas arbetet. För att undvika överlappning och dubbelarbete med ESV:s uppgift bör ESV ges möjlighet att ta del av det arbete som myndigheterna utför. ESV bör också tillhandahålla mötesformer för myndigheterna att gemensamt diskutera och utbyta erfarenheter kring hur det ska vara lätt att göra rätt och betydelsen av dokumenterad information vid brottsanmälningar.

Regeringen bör överväga att ge IAF och IVO i uppdrag att undersöka om det finns brister i den information som kommuner och arbetslöshetskassor tillhandahåller till den som söker förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612).

## 10.2.6 Effektivare digital hantering av sanktionsavgifter

**Förslag:** Regeringen bör ge Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter. Försäkringskassan bör leda det arbetet. Uppdraget bör slutföras innan lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område träder i kraft.

**Skälen för förslaget:** Handläggningen av sanktionsavgifter kommer att innebära ökade administrativa kostnader för flera av de beslutande myndigheterna. En stor del av denna kostnad består i att utveckla it-stöd (se avsnitt 12.3.2). Försäkringskassan bedömer att myndigheten behöver ta fram ett nytt it-system för hanteringen av sanktionsavgifter och att kostnaden för detta kommer att uppgå till mellan 90 och 130 miljoner kronor. Pensionsmyndigheten uppskattar kostnaden för utveckling av it-system till mellan 25 och 75 miljoner kronor. För Arbetsförmedlingen beräknas kostnaden uppgå till 25 miljoner kronor. Även CSN bedömer att ett nytt it-stöd behöver utvecklas och kostnaden för det beräknas uppgå till drygt 136 miljoner kronor. Migrationsverket uppskattar att de eventuella ökade kostnaderna för hantering av sanktionsavgifter inte är större än att de kan hanteras inom nuvarande budgetram. Arbetsförmedlingens kostnader för att ta fram ett nytt it-stöd beräknas uppgå till 25 miljoner kronor. Sveriges a-kassor uppger att hanteringen av sanktionsavgifter kan ske i befintliga system som dock kommer behöva vidareutvecklas för denna hantering. Kostnaden för vidareutvecklingen av it-stöd beräknas uppgå till 2,3 miljoner kronor. Antalet sanktionsavgiftsärenden bedöms inte vara så många i de enskilda kommunerna att det är motiverat att ta fram nya it-stöd.

Vi bedömer att det finns samhällsekonomiska vinster att hämta om de beslutande myndigheterna samarbetar kring att ta fram förslag till digital hantering av sanktionsavgifter. Processen att handlägga sanktionsavgifter har flera gemensamma moment oavsett viken beslutande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som fullgör uppgiften. Det finns därför goda förutsättningar för myndigheterna att gemensamt kartlägga processen och utvärdera olika förslag för digital hantering, i stället för att uppgiften ska genomföras av myndigheterna var och en för sig. En gemensam kartläggning leder inte

bara till monetära effekter i form av inbesparade kostnader, utan kan också bidra till ökad rättssäkerhet eftersom myndigheterna gemensamt analyserar de olika stegen i processen för hantering av sanktionsavgifter. Detta ökar förutsättningarna för ett likartat arbetssätt oavsett vilken aktör som handlägger sanktionsavgifterna.

Vi föreslår därför att regeringen bör ge de myndigheter som har behov av nya it-stöd – det vill säga Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen – i uppdrag att genomföra en gemensam kartläggning och föreslå lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter som kan användas av flera beslutande myndigheter. I uppdraget bör ingå att analysera hur digitaliseringen kan bidra till att effektivisera processen i så hög grad som möjligt och i vilken mån redan befintliga it-stöd kan användas. Vi bedömer att samtliga moment i ärendehantering inte kommer att kunna automatiseras eftersom hanteringen innehåller flera bedömningsmoment som bör utföras av en handläggare. Uppdraget bör syfta till att effektivisera utvecklingen av digitala lösningar för hanteringen av sanktionsavgifter, minska styckkostnaden för myndigheternas ärendehantering och skapa förutsättningar för en rättssäker hantering av sanktionsavgifter med hög kvalitet. Sveriges a-kassor, som avser att vidareutveckla ett redan befintligt it-system, ska ges möjlighet att delta i kartläggningen för att bidra till effektivitetsvinster och en enhetlig hantering. Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) bör få insyn i arbetet och ges möjlighet att lämna synpunkter på kartläggningen och lösningsalternativen. Försäkringskassan bör leda arbetet då myndigheten kommer att hantera flest sanktionsavgifter, men också har tidigare erfarenhet av digital samverkan.

Arbetet bör utföras med stöd av de principer och rekommendationer om till exempel digital samverkan som utfärdats av Myndigheten för digital förvaltning. I uppdraget bör ingå att redovisa den förväntade effekthemtagningen för de berörda myndigheterna och beräkna kostnaderna för att genomföra lösningar. Myndigheterna bör även lämna förslag om författningsändringar i den mån det bedöms nödvändigt för ett genomförande. Om lösningsförslagen får inverkan på enskilda myndigheters behandling av personuppgifter ska tillämplig dataskyddsreglering beaktas och behovet av skydd för den enskildes personliga integritet säkerställas.

Uppdraget bör slutföras i god tid innan lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område träder i kraft.

## 10.3 Samverkan

### 10.3.1 Samverkan behöver renodlas

**Bedömning:** Ekobrottsmyndigheten, beslutande myndighet, kommuner och arbetslöshetskassor har ett fortsatt behov av att samverka kring hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Redan befintliga nätverk bör användas för samverkan och nätverkens ansvarsområden bör renodlas.

**Skälen för bedömningen:** I vår kartläggning har framgått att det pågår ett stort antal samverkansinitiativ inom området felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Initiativen är så många att det har varit svårt att få en överblick över alla de nätverk som finns. Några av initiativen är styrda genom regeringsuppdrag eller reglering i förordning. Andra har tillkommit på initiativ av till exempel myndigheter, SKR, enskilda kommuner och Sveriges a-kassor. Vår analys visar att syfte, ansvarsfördelning och gränsdragning mellan de olika initiativen inte alltid är tydlig. Samverkansinitiativen tenderar att gå in i varandras områden. De myndighetsrepresentanter som vi har haft dialog med har framfört att samverkan leder till ökad förståelse för varandras olika uppdrag och till erfarenhetsutbyten. Samtidigt konstaterar de att samverkan inte alltid ger resultat och att resurser kan användas på ett mer effektivt sätt.

Vi menar att det finns en risk för dubbelarbete och att frågor hamnar mellan stolarna hos de olika samverkanskonstellationerna. Som exempel pågår det en dialog mellan myndigheternas frivilliga MUR-samverkan<sup>6</sup> och det av regeringen reglerade Rådet för korrekta utbetalningar om hur olika ansvarsområden ska fördelas. Vi bedömer att såväl frivillig som styrd samverkan har fördelar. Frivillig samverkan är i regel behovsstyrd, och kan enkelt ändra inriktning eller upplösas när behovet inte längre kvarstår. Ett exempel på frivillig samverkan är eSamverkansprogrammet som är ett samarbete mellan ett antal myndigheter och SKR kring ökad digitalisering. Frivillig samverkan skapar också möjligheter för myndigheterna att utbyta erfarenheter, skapa kontakter och få stöd av varandra i operativa frågor. I andra fall

---

<sup>6</sup> 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.



är styrd samverkan att föredra när det gäller att säkerställa att samtliga aktörer är delaktiga, om samverkan rör en politiskt prioriterad fråga, när samverkan behöver pågå under en längre tid eller när det inte finns förutsättningar för frivillig samverkan. Några exempel på styrd samverkan är myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet (OB-samverkan) och myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet (A-krim).

Vi ser ett fortsatt behov av samverkan mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor vid införandet av ett system med administrativa sanktionsavgifter och vid ändrade ansvarsförhållanden mellan de brottsutredande myndigheterna. Vi bedömer att det inte är lämpligt att bilda nya samverkansforum. I stället bör samverkan etableras inom redan existerande nätverk där det finns upparbetade kontakter och samarbeten. Flera av de samverkansforum som finns inom området är under uppbyggnad eller förändring. Rådet för korrekta utbetalningar och MUR-samverkan är till exempel nyligen inrättade och frågan om ansvarsförhållanden och gränsdragningar mellan nätverken har aktualiserats. Nätverket för bidragsbrottsutredning har i sin tur skalat ner sin verksamhet.

Vår bedömning är att det finns anledning att renodla samverkan mellan de befintliga nätverken för att säkerställa tydliga ansvarsförhållanden och undvika dubbelarbete. I nedanstående avsnitt beskriver vi de behov av samverkan inom området som vi har identifierat. Vi har dock i vissa fall valt att lämna frågan öppen angående i vilket samverkansforum olika frågor bör hanteras. Detta gör vi i avvaktan på att uppgifter och ansvarsförhållanden mellan nätverken blir tydligare. Eftersom förslagen berör många aktörer, det finns stora beroenden mellan de involverade aktörerna och alla behöver delta aktivt menar vi att samverkan kring hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör styras av regeringen för att få avsedd effekt.

### 10.3.2 Samverkan kring gemensamma prioriteringar

**Bedömning:** Ledamöterna i Rådet för korrekta utbetalningar bör varje år träffa överenskommelser om gemensamma prioriteringar och resurser för hanteringen av misstänkta bidragsbrott.

**Skälen för bedömningen:** Ett behov som vi bedömer kommer att kvarstå om våra förslag genomförs är att myndigheterna och övriga berörda aktörer bör ha gemensamma prioriteringar och tilldela resurser för hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Det är en avgörande faktor för att bland annat kunna bekämpa systematisk och organiserad brottslighet riktad mot välfärdssystemen. I avsnitt 10.2.1 har vi gjort bedömningen att det stora antalet aktörer som är inblandade i hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott kommer att göra det svårt för myndigheterna att nå gemensamma överenskommelser på området. Vi menar att en samordnad styrning av regeringen skapar bättre förutsättningar för samverkan och underlättar gemensamma prioriteringar och resurstilldelning.

Regeringen styr dock på en övergripande strategisk nivå och myndigheterna kan ha behov av att träffa egna överenskommelser på en taktisk nivå. Det kan till exempel handla om hur arbetet ska genomföras, vem som ska göra vad och när det ska vara klart. Vi har tidigare bedömt att hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott bör följas upp som en del av regeringens uppföljning av det övergripande målet om korrekta utbetalningar (se avsnitt 10.2.2). ESV har i uppdrag att varje år redovisa en samlad lägesbeskrivning av det arbete som har bedrivits av berörda myndigheter och aktörer för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>7</sup>

Vi bedömer att regeringens styrning och det övergripande målet om korrekta utbetalningar har kopplingar till de överenskommelser som myndigheterna kan behöva träffa på ett taktiskt plan. Ledamöterna i Rådet för korrekta utbetalningar representerar Arbetsförmedlingen, CSN, Ekobrottsmyndigheten, ESV, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Merparten av dem är berörda av hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. För att säkerställa kommunernas representation kan rådet enligt förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen vid behov utse en eller flera sakkunniga inom området som kan medverka i rådets arbete. Rådets ledamöter har även möjlighet att kommentera den lägesbeskrivning och de förslag som ESV redovisar till regeringen. Myndighetscheferna kan då kommentera eventuella behov som avser gemensamma prioriteringar och resurser. Ledamöterna i Rådet för korrekta utbetal-

---

<sup>7</sup> 4 § och 10–13 §§ förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

ningar är därför bäst lämpade att inom ramen för rådets arbete träffa kompletterande överenskommelser om gemensamma prioriteringar och resurser i den mån sådana behövs. Överenskommelser mellan myndigheter kan träffas utan någon särskild reglering. Uppgiften bör därför kunna inrymmas i rådets nuvarande uppdrag om att diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar.<sup>8</sup> Något behov av att ändra den aktuella bestämmelsen finns därför inte.

### 10.3.3 Samverkan kring sanktionsavgifter

**Bedömning:** Beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor bör samverka om införandet av systemet med administrativa sanktionsavgifter för att uppnå en enhetlig tillämpning. Samverkan kan även innefatta erfarenhetsutbyte, gemensamma utbildningar, rättsliga vägledningar och andra stödverktyg.

**Skälen för bedömningen:** Flera av de berörda myndigheterna och aktörerna har framfört att det finns behov av samverkan kring ett införande av ett system med administrativa sanktionsavgifter. Det främsta behovet handlar om att den lag om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område som vi föreslår, bör tillämpas på ett likartat sätt oavsett vilken myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som handlägger ärendet. Om sanktionsavgifterna ska bedömas lika oavsett förmån och aktör behöver detta samordnas mellan de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Andra behov av samverkan som har framförts handlar främst om att aktörerna behöver kunna dela erfarenheter och ta fram gemensamma vägledningar, utbildningar och andra stödverktyg kopplade till handläggningen av sanktionsavgifter.

Det är ett stort antal myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som kommer att handlägga ärenden om sanktionsavgifter. Det är en omfattande samverkan som behöver komma till stånd mellan olika typer av aktörer som har olika uppdrag, förutsättningar och organisationer. Som vi har konstaterat i avsnitt 6.6.2 har uppföljningar av samverkansuppdrag visat att samverkan får bäst effekt om den avgränsas till specifika områden med ett urval av myndigheter. Där-

<sup>8</sup> 4 § förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

emot bedömer vi att det kan behövas en övergripande samordning som också kan organisera gemensamma utbildningar och ta fram gemensamma rättsliga vägledningar. Vi menar att samverkan kommer vara behovsstyrd och att behovet kommer att finnas under en övergångsperiod. Vi antar att allt eftersom den nya lagen börjar tillämpas kommer behovet av samverkan avta. Därför kan samverkan antingen ske genom regeringsuppdrag eller också vara frivillig.

### 10.3.4 Samverkan kring hanteringen av misstänkta bidragsbrott

**Bedömning:** Ekobrottsmyndigheten bör ha en dialog med de aktörer som ska besluta om sanktionsavgifter. Ekobrottsmyndigheten bör ha avstämningar med beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om flödet av brottsanmälningar och en kontinuerlig dialog om hur brottsanmälningar och återkoppling kan förbättras och utvecklas.

#### Skälen för bedömningen

*Stärkt samverkan för att minska glappet mellan det straffrättsliga spåret och sanktionsavgiftssystemet*

Även vid ett införande av ett system med administrativa sanktionsavgifter finns det kvarvarande brister i hanteringen av misstänkta bidragsbrott som behöver åtgärdas genom en ökad samverkan. En överflyttning av ansvaret för utredningar av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten innebär att den myndigheten bör ha en närmare samverkan med de beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som kommer att besluta om sanktionsavgifter. Enligt Ekobrottsmyndigheten finns det behov av att under en övergångsperiod ha en aktiv dialog med de olika aktörerna om vilka ärenden som ska hanteras antingen i det straffrättsliga spåret eller i det administrativa sanktionssystemet. Vi delar bilden av att det är viktigt att lägga resurser på dialoger mellan de som beslutar om sanktionsavgifter och anmäler misstänkta bidragsbrott och den som utreder bidragsbrott. Ett syfte med en utökad samverkan är att få en likformig hantering av ärenden och undvika att ärenden hamnar mellan stolarna. Ett annat syfte är att bidra till att effektivisera hanteringen, utveckla

brottsanmälningar och utveckla återkopplingen mellan samtliga aktörer. En ökad samverkan kan eliminera risken för att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor uteslutande beslutar om sanktionsavgifter och avstår från att göra brottsanmälningar.

Ekobrottsmyndigheten har i dag en väletablerad samverkan med Finansinspektionen i frågor som rör bekämpning av oegentligheter på värdepappersmarknaden. Ekobrottsmyndigheten samverkar också med Skatteverket på olika nivåer. Det görs kontinuerligt avstämningar mellan Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheten inom Skatteverket för att diskutera bland annat brottsanmälningar och utredningsflödet. Skatteverket kan vid sådana tillfällen informera om inriktning på utredningar och vilka frågor enheterna avser att fokusera på.

Vi bedömer att Ekobrottsmyndigheten bör ha en dialog med de aktörer som beslutar om sanktionsavgifter. Dialogen bör genomföras på det sätt som Ekobrottsmyndigheten och aktörerna bedömer lämpligt. Ekobrottsmyndigheten bör ha kontinuerliga avstämningar med beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor för att diskutera inflödet av brottsanmälningar från dessa. Den dialogen är som regel individuell och därför bara av intresse för den enskilda aktören. För att underlätta för Ekobrottsmyndigheten att stå i förbindelse med ett stort antal aktörer, menar vi att kontakten bör ske genom de kontaktpunkter för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som vi föreslår i avsnitt 10.3.6. Hur Ekobrottsmyndigheten vill hantera avstämningarna menar vi bör vara upp till myndigheten att bestämma tillsammans med de berörda aktörerna.

### *Fortsatt samverkan kring organiserad brottslighet riktad mot välfärdssystemen*

Ett av skälen till att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter är att rättsväsendet ska kunna kraftsamla mot de systematiska och grova brotten mot välfärdssystemen. Myndigheternas gemensamma lägesbilder för såväl organiserad brottslighet som arbetslivskriminalitet, visar att de systematiska och organiserade angreppen mot välfärdssystemen ökar.<sup>9</sup> Aktörerna inom den organiserade brottsligheten är huvudsakligen multikriminella, vilket innebär att ett utökad

---

<sup>9</sup> Se till exempel Polismyndigheten, 2021, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021* och Arbetsmiljöverket, 2021, *Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.

informationsutbyte, myndighetsgemensamma insatser och utvecklade metoder mot brottsligheten är nödvändiga. Enligt myndigheterna kan samverkan och uthållighet försvåra förutsättningarna för att bedriva organiserad brottslighet. Myndigheterna menar också att för att bekämpa kriminella nätverk behöver myndigheterna fortsätta att skapa ännu starkare nätverk mellan sig. Exempelvis måste underrättelseutbytet och samordningen avseende utrednings- och kontrollverksamheten mellan samtliga berörda myndigheter fortsätta att utvecklas.

Vi bedömer att det i och med att brottsutredningar flyttas över till Ekobrottsmyndigheten finns bättre förutsättningar för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Vi menar dock att våra förslag inte föranleder behov av att förändra de befintliga samverkansformerna utan att den operativa samverkan kring organiserade brott mot välfärden även fortsatt ska bedrivas inom ramen för den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet.

### *Ökad specialisering och kompetens*

En brist i den nuvarande hanteringen av bidragsbrott som ofta lyfts fram är att de brottsutredande myndigheterna saknar kunskap om de regelverk som styr förmånerna och stöden. Det kan medföra att färre misstänkta brott leder till lagföring. Något som beslutande myndigheter och aktörer ofta efterfrågar är att det ska finnas specialiserade utredare som har kompetens och kunskap om specifika myndigheters regelverk eller att de beslutande myndigheterna ska få större befogenheter att utreda misstänkta bidragsbrott.

En ökad samverkan genom specialiserade poliser, åklagare och handläggare samt gemensamma utbildningar och regelbundna möten har visat sig vara framgångsrikt. Några sådana exempel är Västmanlandsmodellen och regeringsuppdraget om förbättrad hantering av bidragsbrott (se avsnitt 7.4.3). Andra lösningar har varit samlokalisering eller arbetsrotation mellan de beslutande och utredande myndigheterna.

Vi menar att det är viktigt att hålla i sär myndigheternas olika roller som beslutande och brottsutredande myndigheter för att inte riskera legitimitetsproblem. Genom att utredningar om bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten menar vi att det finns bättre förutsättningar för till exempel tillgång till specialistkompetens inom ekonomisk brottslighet, ekorevisorer och underrättelseverksamhet. Vi be-

dömer att det är Ekobrottsmyndighetens uppgift och ansvar att säkerställa att rätt personal med rätt kompetens utreder misstänkta bidragsbrott. Med det sagt kan myndigheten dra lärdom av de positiva erfarenheter som finns av specialiserade utredare och att anställa och vidareutbilda personer med kunskap om förmånerna och dess regelverk vid utredningar av misstänkta bidragsbrott. Vi menar också att en förbättrad återkoppling mellan myndigheterna kan bidra till den effekt och kunskapsöverföring som myndigheterna efterfrågar, vilket framgår av nästa avsnitt. Andra goda exempel som har lyfts fram är när brottsutredande och beslutande myndigheter arbetar fram en manual för vilka frågor som bör ställas vid förhör.

### *En lärande kedja och förbättrad återkoppling*

Av vår kartläggning har framgått att kvaliteten på brottsanmälningar har förbättrats men att det kvarstår brister i återkopplingen mellan beslutande och brottsutredande myndigheter. Även vid ett genomförande av våra förslag bedömer vi att aktörerna i utredningskedjan behöver ha en fortsatt dialog kring utveckling av och återkoppling på brottsanmälningar. Detta i syfte att bygga upp nya rutiner mellan aktörerna och få en fortsatt hög kvalitet på brottsanmälningar så att dessa i så stor utsträckning som möjligt kan leda till lagföring. De beslutande myndigheterna bör genomföra regelbundna kvalitetsuppföljningar av anmälningarna. Arbetet skulle kunna utvecklas genom att myndigheterna i samband med att mallar för anmälningar revideras, stämmer av med Ekobrottsmyndigheten hur brottsanmälan bör se ut och anpassar mallarna därefter.

De beslutande myndigheterna efterfrågar en tydligare motivering till grunden varför en utredning om misstänkt bidragsbrott läggs ner. Vi bedömer att detta behov kommer kvarstå även vid ett genomförande av våra förslag. Genom en mer detaljerad återkoppling kan de beslutande myndigheterna kontrollera att den brottsutredande myndigheten inte har missuppfattat anmälan och i förlängningen utveckla kvaliteten på anmälningarna. De beslutande myndigheterna kan få en större förståelse för hur det straffrättsliga systemet är utformat. En förbättrad återkoppling kan också leda till att felaktiga utbetalningar till den som är misstänkt för bidragsbrott stoppas.

Vi bedömer att Ekobrottsmyndigheten bör ha en kontinuerlig dialog med beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om hur anmälningar kan förbättras och utvecklas. Vi bedömer att denna återkoppling inte behöver lämnas inom något särskilt samverkansprojekt, eftersom återkopplingen som regel är individuell och därför bara av intresse för den enskilda aktören. För att underlätta svårigheten med att stå i förbindelse med ett stort antal aktörer, menar vi att kontakter bör tas genom de kontaktpunkter för myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner som vi bedömer bör inrättas (se avsnitt 10.3.6). Hur Ekobrottsmyndigheten vill hantera återkopplingen menar vi dock ska vara upp till myndigheten att besluta om tillsammans med de berörda aktörerna.

### 10.3.5 Samverkan med kommunerna bör utvecklas

**Bedömning:** Samverkan mellan kommuner, beslutande myndigheter och Ekobrottsmyndigheten bör förbättras avseende hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott.

**Skälen för bedömningen:** Beslutande och brottsutredande myndigheter har i dag flera upparbetade samverkansformer i frågor som avser felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Däremot saknas i många fall kontaktytor mellan kommunerna och myndigheterna. Detta medför att kommunerna inte får samma information som myndigheterna och inte kan ta del av de positiva effekterna av samverkan i form av erfarenhetsutbyte, stöd och utbildningsinsatser på samma sätt som myndigheter.

Flera kommuner som vi har varit i kontakt med menar att de gärna hade samverkat med beslutande och brottsutredande myndigheter. En anledning till att det inte pågår mer samverkan är att myndigheterna inte är organiserade för att kunna bedriva samverkan på lokal nivå med landets alla kommuner. Flera myndigheter har framfört att det är svårt att ha dialog med kommunerna eftersom det saknas en kontaktpunkt som kan vara vägen in till samtliga kommuner.

SKR har tidigare gett en konsult i uppdrag att göra en intervjustudie för att få en bättre bild av hur kommuner upplever välfärdsbrott och behov av stöd. I den rapport som presenterades i november 2021 föreslogs att SKR bör se över möjligheterna att inrätta en funktion



som ansvarar för övergripande frågor om välfärdsbrott och som kan upprätthålla en samverkan på nationell nivå. Ett annat förslag var att SKR ska initiera och vara sammankallande för ett myndighetsnätverk som fokuserar på välfärdsbrott utifrån kommunernas och regionernas perspektiv. Av rapporten framgick att kvaliteten på kommunernas brottsanmälningar behöver bli bättre, vilket också framgår av vår kartläggning. Enligt rapporten bör SKR se över möjligheterna att på nationell nivå ta fram ett stöd för hur hanteringen av brottsanmälningar kan se ut.<sup>10</sup> Vi delar de bedömningar som görs i rapporten med tillägget att SKR också bör ta en mer aktiv samordnande roll i arbetet med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Att ha en kontaktpunkt på nationell nivå för samtliga kommuner skulle underlätta samverkan mellan myndigheterna och kommunerna i frågor som rör utvecklingen av anmälningar och återkoppling, men också annan form av erfarenhets- eller informationsutbyte som avser sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott.

### 10.3.6 Kontaktpunkter mellan aktörer bör inrättas

**Bedömning:** Ekobrottsmyndigheten och de beslutande myndigheterna bör inom respektive myndighet ha en kontaktpunkt för de olika samverkansprojekt som pågår avseende korrekta utbetalningar, sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Motsvarande kontaktpunkt bör inrättas inom SKR och Sveriges a-kassor.

**Skälen för bedömningen:** Att myndigheterna som hanterar misstänkta bidragsbrott har olika organisationer och olika lokal närvaro i landet försvårar samverkan mellan aktörerna. En annan försvårande omständighet är det stora antalet samverkansprojekt som pågår inom området. Det förekommer att man inom den egna myndigheten inte har kännedom om alla samverkansprojekt som myndigheten deltar i.

För att underlätta samverkan och minska risken för dubbelarbete bedömer vi att Ekobrottsmyndigheten och de beslutande myndigheterna, inom respektive myndighet, bör ha en kontaktpunkt för de olika samverkansprojekt som pågår avseende korrekta utbetalningar, sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Med en sådan funk-

<sup>10</sup> Sveriges kommuner och regioner, 2021, *Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Från bidragsfusk till systembotande brottslighet*, ISBN 978-91-7585-953-8, s. 30–37.

tion kan myndigheten få en samlad överblick av vilken samverkan som pågår i andra konstellationer och undvika dubbelarbete. Funktionen skulle även kunna prioritera frågor och sortera att rätt fråga tas upp i rätt samverkansforum. Att ha en väg in till alla myndigheter skapar snabba kontaktytor mellan myndigheterna. Hur en sådan funktion bör utformas och var den ska placeras bör vara en uppgift för varje myndighet att bestämma. Hänsyn behöver tas till hur myndighetens organisation är uppbyggd och vilken verksamhet som myndigheten bedriver.

För att underlätta för alla berörda aktörer att vara representerade i samverkan bör gemensamma kontaktpunkter även finnas för arbetslöshetskassorna. Vi bedömer att Sveriges a-kassor är en lämplig kontaktpunkt för arbetslöshetskassorna. Vi har i avsnitt 10.3.5 bedömt att SKR bör ta en mer samordnande roll för kommunernas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Vi bedömer därför att det även bör finnas en kontaktpunkt inom SKR.

# 11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 11.1 Ikraftträdande

**Förslag:** Lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område ska träda i kraft den 1 juli 2024. Det gäller även övriga författningsförslag i betänkandet.

**Skälen för förslaget:** Det är angeläget att den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och de föreslagna ändringarna i bidragsbrottslagen (2007:612) träder i kraft så snart som möjligt. Det gäller även för förordningsändringen som innebär att Ekobrottsmyndigheten får ansvaret för att utreda bidragsbrott och för övriga författningsförslag som lämnas i detta betänkande. Arbetet med att upptäcka, bekämpa och beivra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 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.

Eftersom överflyttningen av ansvaret för brottsutredningarna bygger på att systemet med administrativa sanktionsavgifter införs bör den förändringen börja gälla samtidigt som den nya lagen om sanktionsavgifter och begränsningen i bidragsbrottslagen av vilka misstänkta bidragsbrott som i fortsättningen ska anmälas till brottsutredande myndighet. Däremot är sanktionsavgiftssystemet i och för sig inte beroende av att den föreslagna ändringen av ansvarsfördelningen mellan de brottsutredande myndigheterna genomförs. Eftersom det nya administrativa sanktionssystemet och det kvarvarande straffrättsliga spåret för utredning av bidragsbrott är så nära förknippade med

varandra, och två delar av ett samverkande system, föreslår vi dock att ikraftträdandet för dem samordnas.

Förslaget om ett sanktionssystem förutsätter dock att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna anpassar sin verksamhet så att de kan hantera det nya sanktionssystemet. Befintliga it-system behöver anpassas och i vissa fall kan nya it-stöd behövas tas fram för att rent tekniskt kunna sköta ärenden om sanktionsavgifter (se avsnitt 12.3.2). Det kan även bli aktuellt att behöva rekrytera personal för att handha den nya uppgiften och för att ersätta kompetens som eventuellt försvinner till andra myndigheter med anledning av den ändrade ansvarsfördelningen. En utökad personalstyrka för att hantera det nya sanktionssystemet kan föranleda behov av utökade eller nya lokaler.

Eftersom det är fråga om ett helt nytt system för de organ som ska besluta om och pröva sanktionsavgifter kommer det också finnas behov av att utbilda både befintlig och nyrekryterad personal (se avsnitt 12.3.2). Dessa organ kan även behöva se över fördelningen av arbetsuppgifter inom organisationen och eventuellt omfördela kompetens mellan olika delar av verksamheten.

Det behöver också tas fram nya administrativa rutiner, manualer och riktlinjer (se avsnitt 12.3.2). Det finns vidare behov av att se över vilken information som lämnas till de som ansöker om förmåner och stöd i fråga om rättigheter och skyldigheter och vad de riskerar om de lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden. Ansökningsblanketter och andra sätt att ansöka om förmåner och stöd inom välfärdssystemen kan behöva anpassas till den nya ordningen.

Förslaget om ändrad ansvarsfördelning vid utredning av bidragsbrott förutsätter viss anpassning hos de brottsutredande myndigheterna och då framför allt inom Ekobrottsmyndigheten som ska ta över ansvaret från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (se avsnitt 12.3.3). Ekobrottsmyndigheten kommer behöva rekrytera personal och där behöver Polismyndigheten till viss del vara behjälplig vid rekrytering av polisanställd personal som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten. Viss kompetens kan behöva tillföras Ekobrottsmyndigheten och initialt kan det behövas kompetenshöjande åtgärder och utbildningsinsatser. Ekobrottsmyndigheten kan också behöva utöka eller byta de lokaler som myndigheten är verksam i, som en följd av den nya ansvarstilldelningen. Lokaler kan även behöva anpassas efter

vad den nya verksamheten kräver, exempelvis för att kunna bedriva mer omfattande underrättelseverksamhet och i större utsträckning hantera hemliga tvångsmedel.

De beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kan behöva uppdatera mallar och manualer för brottsanmälan när misstänkta bidragsbrott inte längre ska anmälas till Polismyndigheten, och inte i samma utsträckning som tidigare (se avsnitt 12.3.3).

Viss tid kan även gå åt till att etablera nya samarbeten och utveckla samverkansformer med anledning av att det införs ett nytt administrativt sanktionssystem och att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas över till Ekobrottsmyndigheten (se avsnitt 10.3.3 och 10.3.4).

Tiden för ikraftträdande kommer också att vara beroende av den tid som krävs för bland annat remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och för riksdagsbehandling.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att förslagen tidigast kan träda i kraft den 1 juli 2024. CSN har framfört att myndigheten behöver ytterligare tid för att anpassa sin organisation till att kunna hantera sanktionsavgifterna. Det har också i ett annat pågående lagstiftningsärende föreslagits ett senare ikraftträdande för CSN:s del än för övriga myndigheter som omfattas av de däri föreslagna regeländringarna.<sup>1</sup> Vi ser dock att det är angeläget att de nu föreslagna reglerna börjar gälla samtidigt för alla de aktörer som omfattas av förslagen, för att inga felaktiga beteenden ska bli utan åtgärd. En sådan omfattande reform som nu är i fråga, och som kommer att omfatta en stor del av alla utbetalningar från välfärdssystemen, bör prioriteras av alla.

## 11.2 Övergångsbestämmelser

### 11.2.1 Det nya sanktionssystemet

**Förslag:** Sanktionsavgift får beslutas endast för överträdelser som ägt rum efter lagens ikraftträdande.

Äldre bestämmelser i bidragsbrottslagen ska fortsätta att gälla för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet.

<sup>1</sup> *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, prop. 2021/22:206.

## Skälen för förslaget

### *Ett nytt sanktionssystem införs*

Enligt allmänna principer får en ny lag inte retroaktiv verkan. Frågan kompliceras emellertid i de fall den nya lagen innehåller sanktionsbestämmelser, vilket är fallet med den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdsystemens område.

Vi föreslår att det införs ett helt nytt sanktionssystem på välfärdsystemens område. Förslaget innebär att överträdelser ska beivras genom en sanktionsavgift, som är en administrativ sanktion. Sanktionsavgift föreslås kunna tas ut både för handlingar som i dag omfattas av straffansvaret i bidragsbrottslagen och sådana som inte är straffsanktionerade nu. Vissa gärningar som i nuläget ska anmälas som misstänkta bidragsbrott kommer efter att sanktionssystemet införts inte att omfattas av någon anmälningsskyldighet och kommer därmed inte att bli föremål för brottsutredning och straff. I stället kommer en sanktionsavgift kunna tas ut, om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Eftersom vårt förslag alltså innebär att den straffrättsliga påföljden i vissa fall byts mot en administrativ sanktionsavgift aktualiserar framför allt frågan hur överträdelser som begåtts före lagens ikraftträdande bör hanteras.

### *Förbudet mot retroaktivitet och lindrigaste lagens princip*

Vid bedömningen av om det behövs övergångsbestämmelser för straffbelagda gärningar som har begåtts innan ikraftträdandet men som inte lagförts när lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område börjar gälla, ska artikel 7 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen), 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken beaktas.

Enligt artikel 7 i Europakonventionen får ingen fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt 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.

I 2 kap. 10 § regeringsformen förbjuds retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Förbudet mot retroaktiv skattelag anses vara analogt till-

lämpligt på straffliknande administrativa påföljder.<sup>2</sup> Av 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs, utom i fall där annan lag gäller när dom meddelas och den nya lagen leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Bestämmelsen har enligt förarbetena generell räckvidd, det vill säga den gäller även utanför brottsbalken.<sup>3</sup> Den ger uttryck för det som brukar kallas den lindrigaste lagens princip.

### *Det behövs särskilda övergångsbestämmelser*

Vi föreslår att vissa handlingar som i dag inte är straffbara ska kunna föranleda sanktionsavgift. Straffansvaret i bidragsbrottslagen förutsätter att den enskilde har agerat med uppsåt eller varit grovt oaktsam. Sanktionsavgift ska dock kunna tas ut utan att något sådant krav är uppfyllt. Det strikta ansvaret medför att även handlingar som inte varit uppsåtliga eller oaktsamma kommer att sanktioneras med en administrativ avgift.

Om en sådan överträdelse som kan leda till sanktionsavgift men som inte är straffbelagd i dag har inträffat före ikraftträdandet av den nya lagen skulle det strida mot retroaktivitetsförbudet att besluta om en sanktionsavgift. Eftersom tillämpningsområdet för den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område inte är detsamma som för straffansvaret i dag är det inte rimligt att låta sanktionssystemet gälla retroaktivt. Det är inte heller självklart hur bedömningen av vilken sanktion som är lindrigast – straffpåföljd eller sanktionsavgift – skulle utfalla i ett enskilt fall. Inte minst gäller det vid jämförelse mellan villkorlig dom, som är en vanlig påföljd för bidragsbrott, och en sanktionsavgift.

Det kan också tilläggas att syftet med sanktionsavgiftssystemet är att fler felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på ett mer effektivt sätt ska mötas av en sanktion. Nuvarande system fungerar dåligt och endast ett fåtal överträdelser leder till påföljd. Att handlingar som i dag ska anmälas som brott enligt bidragsbrottslagen i stället ska kunna beivras med en sanktionsavgift ska inte ses som ett uttryck för att handlandet ska bedömas lindrigare än tidigare. Systemet med

---

<sup>2</sup> Propositionen om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209, s. 125.

<sup>3</sup> Propositionen med förslag till lag om införande av brottsbalken m.m., prop. 1964:10, s. 99.

administrativa sanktionsavgifter kommer enligt vår mening att leda till att ett mycket större antal överträdelser beivras.

Vi bedömer att det inte är påkallat att låta de föreslagna bestämmelserna få retroaktiv effekt. Sanktionsavgift bör bara kunna tas ut för överträdelser som ägt rum efter lagens ikraftträdande, vilket bör tydliggöras genom en övergångsbestämmelse. Liknande resonemang rörande sanktionsväxling har förts i tidigare lagstiftningsärenden.<sup>4</sup>

Det är viktigt att sådana handlingar som begåtts före den nya lagen träder i kraft och som i dag skulle utredas som ett misstänkt bidragsbrott och eventuellt sanktioneras med ett straff, kan beivras även efter ikraftträdandet. Därför bör det även införas en övergångsbestämmelse om att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet. Med äldre bestämmelser bör då avses bestämmelserna i bidragsbrottslagen i den lydelse som gällde när överträdelserna ägde rum.

#### *När ska överträdelserna anses ha ägt rum?*

Normalt är det inga större problem att slå fast när en överträdelse har ägt rum. När det gäller oriktiga uppgifter är det tidpunkten för när de lämnas som är avgörande. En oriktig uppgift som lämnas efter den nya lagens ikraftträdande kan följaktligen leda till att en sanktionsavgift tas ut om övriga förutsättningar är uppfyllda.

När det gäller överträdelser som består i underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör på motsvarande sätt tidpunkten för när de ändrade förhållandena skulle ha anmälts vara avgörande. Om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden inträdde efter att den nya lagen trädde i kraft kan följaktligen sanktionsavgift komma i fråga för överträdelserna. Det får avgöras i det enskilda fallet, beroende på utformningen av förmånen eller stödet, när de ändrade förhållandena senast skulle ha anmälts. Detta har utvecklats närmare i avsnitt 8.6.3. Samma synsätt bör tillämpas här.

En särskild fråga är hur man bör se på löpande utbetalningar, som till exempel barnbidrag. Det finns i dessa fall en viss likhet med brott

<sup>4</sup> Se till exempel *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område*, prop. 2007/08:107, s. 46 f., *Effektiva sanktioner för arbetsmiljö- och arbetsrättsregler*, prop. 2012/13:143, s. 82 f., *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk*, prop. 2016/17:22, s. 351, *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan*, prop. 2017/18:165, s. 76 f., *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 176 f. och *Brottsdatalog*, prop. 2017/18:232, s. 426.



som består i pågående handlande, så kallade perdurerande brott. I sådana fall skulle det kunna hävdas att den nya lagen ska tillämpas på hela förfarandet, oavsett om någon del av handlandet infallit före lagens ikraftträdande.<sup>5</sup> Enligt vår bedömning finns det emellertid en viktig skillnad när det gäller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden vid löpande utbetalningar.

Varje utbetalning är straffrättsligt att betrakta som ett brott och en sanktionsavgift ska därför kunna tas ut för varje sådan överträdelse. Den som uppbar en förmån eller ett stöd som betalas ut löpande får anses ha en skyldighet att inför varje sådan utbetalning anmäla ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till ersättning eller för ersättningens storlek. En underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden uppkommer följaktligen i förhållande till varje utbetalning. Varje sådan underlåtenhet som inträffar efter lagens ikraftträdande bör därför kunna komma i fråga för en sanktionsavgift. Med exemplet barnbidrag bör alltså en överträdelse anses ha ägt rum varje månad som ändrade förhållanden, såsom flytt utomlands, inte anmälts.

### 11.2.2 Ändringar i bidragsbrottslagen

**Bedömning:** Det behövs inga övergångsbestämmelser till ändringarna i bidragsbrottslagen.

**Skälen för bedömningen:** Vi föreslår att anmälan om misstänkt bidragsbrott enligt 6 § bidragsbrottslagen i fortsättningen ska göras till åklagare i stället för till Polismyndigheten. Anmälningsskyldigheten som framgår av den paragrafen för de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen och för kommuner och arbetslöshetskassor kommer även begränsas till vissa specifika fall, som en följd av att det administrativa sanktionssystemet införs.

Ändringarna i bidragsbrottslagen bör i enlighet med huvudprincipen om ikraftträdande gälla från och med att de träder i kraft. En sådan lösning innebär att de handlingar som i fortsättningen ska anmälas som misstänkta brott till brottsutredande myndighet ska anmälas till åklagare (vid Ekobrottsmyndigheten) från och med den dag lagändringen börjar gälla.

---

<sup>5</sup> Jämför här till exempel *Brottsdatalog*, SOU 2017:29, s. 662.

Ett alternativ hade kunnat vara att föreskriva att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för överträdelser som begåtts före ikraftträdandet. Det skulle medföra att Polismyndigheten under en övergångsperiod skulle få fortsätta att utreda bidragsbrott oavsett när anmälan görs, om gärningen är begången före lagändringen. Eftersom det kan ta lång tid innan en felaktig utbetalning upptäcks och ytterligare tid innan en kontrollutredning avslutas med en brottsanmälan skulle övergångsperioden kunna bli väldigt lång. Det skulle motverka syftet med att få till en effektivare hantering av bidragsbrott, något som Polismyndigheten i dag har problem med att åstadkomma. De brott som kommer att anmälas till åklagare vid Ekobrottsmyndigheten kan, med den föreslagna begränsningen i anmälningsskyldigheten, förväntas vara av det mer allvarigare eller svårutredda slaget. Det är sådana ärenden som det reformerade ansvaret för utredning av bidragsbrott i första hand är tänkt att träffa. Det är då angeläget att den förändringen får genomslag så snart som möjligt. Den föreslagna ändringen i bidragsbrottslagen innebär inte bara en förändring av till vem anmälan ska göras utan också av vilka beteenden som i fortsättningen ska anmälas som brott när det administrativa sanktionsavgiftssystemet börjar gälla. Det är därför också angeläget att de båda systemen får genomslag samtidigt. Vi anser därför att ändringarna i bidragsbrottslagen bör gälla från ikraftträdandet och då träffa brottsanmälningar som görs efter det datumet. Det finns därför inte något behov av övergångsbestämmelser för de författningsändringar som föreslås i bidragsbrottslagen.

Övergångsbestämmelser till den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område säger emellertid att äldre bestämmelser ska tillämpas på överträdelser som ägt rum före den lagens ikraftträdande. Enligt vår bedömning bör bidragsbrottslagen i den nuvarande lydelsen tillämpas i dessa fall.

### 11.2.3 Ändrat ansvar för brottsutredningar

**Förslag:** Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för anmälan om brott som gjorts enligt 6 § bidragsbrottslagen före ikraftträdandet.

**Skälen för förslaget:** Vi föreslår att ansvaret för utredning av bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten. Förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ändras på så sätt att mål om brott mot bidragsbrottslagen tas in som en ny måltyp som ska handläggas vid myndigheten. Det innebär en omfattande organisatorisk förändring för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Det kan då behöva regleras i övergångsbestämmelser hur pågående ärenden hos de berörda myndigheterna bör hanteras. Annars finns det en risk för att det uppstår oklarheter i fråga om vem som ska handlägga ett visst ärende.

När det gäller den nya ordningen för Ekobrottsmyndigheten bör den börja gälla när ändringen i förordningen träder i kraft. Det innebär att Ekobrottsmyndigheten blir ansvarig för den nya måltypen den dag ändringen börjar gälla. Som tidigare nämnts ska anmälan om misstänkt bidragsbrott göras till åklagare – och då till åklagare vid Ekobrottsmyndigheten – från den dagen. Ekobrottsmyndigheten bör därför vara behörig att handlägga bidragsbrott som anmäls efter förordningsändringen börjar gälla. Någon bestämmelse som reglerar handläggningen av nya ärenden behövs inte.

När det gäller handläggningen av redan gjorda anmälningar till Polismyndigheten bör det däremot föreskrivas att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för de ärenden som har anmälts före ikraftträdandet men inte hunnit avslutas när den nya ordningen träder i kraft. Med den lösningen bör det inte bli några övergångsproblem när det gäller redan anmälda bidragsbrott. Det blir också en naturlig övergång för måltypen till att hanteras av Ekobrottsmyndigheten allt eftersom nya brottsanmälningar kommer in. En sådan övergångsreglering träffar ärenden under handläggning hos både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, som får handlägga klart de ärenden som anmäls före ikraftträdandet och som redan finns inom myndigheterna. Det gäller även om det inte har inletts en förundersökning eller vidtagits några andra åtgärder i ärendet än att registrera den mottagna anmälan. Utgångspunkten bör alltså vara att anmälda ärenden inte ska överlämnas till Ekobrottsmyndigheten.

#### 11.2.4 Övriga författningsförslag

**Bedömning:** Det behövs inga övergångsbestämmelser till övriga författningsändringar.

**Skälen för bedömningen:** Vi bedömer att övriga författningsändringar som vi föreslår i betänkandet är sådana att de bör gälla från ikraftträdandet. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

## 12 Konsekvenser

### 12.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att beskriva konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensutredningen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt våra direktiv är det särskilt angeläget med en redovisning av hur förslagen påverkar individen, de berörda myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna, hur förslagen kan genomföras utan risk för att bidragsbrottsbehandlingen 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. Vi ska även resonera kring vilken effekt det föreslagna sättet att ordna bekämpningen av bidragsbrott har på antalet och omfattningen av bidragsbrott.

Kapitlet inleds med en bedömning av vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslagen kan förväntas få, vilket inkluderar en kortfattad beskrivning av våra förslag och alternativen till dem. Sedan beskriver vi de ekonomiska och administrativa kostnaderna samt hur förslagen ska finansieras. Vi redogör också för hur den kommunala självstyrelsen påverkas och vilka konsekvenser förslagen har för företag, enskilda, jämställdheten mellan män och kvinnor, barn och det brottsförebyggande arbetet. Slutligen beskriver vi vilka övriga konsekvenser förslagen kan förväntas innebära.

Utredningen har efterfrågat underlag från berörda aktörer för att närmare beräkna intäkter och kostnader för de förslag som vi lämnar. Vi har inte fått in alla efterfrågade uppgifter från alla aktörer i fråga om ekonomiska konsekvenser och i vissa delar är siffrorna ofullstän-

diga. Vi har därför delvis kompletterat inhämtade uppgifter med officiella siffror i årsredovisningar och gjort egna uppskattningar. Vi redogör för det underlag som vi under utredningstiden har fått in samt redovisar, utifrån detta samt övrigt tillgängligt underlag, vår bedömning i fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser.

## 12.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

### 12.2.1 Problemet och vad vi vill uppnå

De svenska välfärdssystemen är omfattande och är en av grundbultarna i det svenska samhället som värnar den sociala tryggheten. Välfärdssystemen bidrar till att uppfylla människors rätt till social trygghet och är en nyckelfaktor för en hälsosam ekonomisk politik. Det bidrar starkt till att minska fattigdom, exkludering och ojämlikhet, samtidigt som det stärker politisk stabilitet och social sammanhållning.<sup>1</sup> Kriminella startar allt oftare företag för att kunna utnyttja de svenska välfärdssystemen i syfte att tillskansa sig pengar. Företag som styrs av kriminella kan ge sken av att bedriva en legal verksamhet inom olika branscher. Men företagen är i själva verket en fasad för att kriminella ska kunna utnyttja systemet genom att till exempel importera arbetskraft från tredje land samt ansöka om och få förmåner och stöd utbetalade. Den organiserade brottsligheten bedöms hota såväl invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa, som samhällsviktiga funktioner, demokrati och rättssäkerhet.<sup>2</sup>

Läckaget i de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612) är enligt skattningar omfattande. Enligt uppskattningar betalas ungefär mellan 11 och 27 miljarder kronor ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Oriktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som studerats empiriskt eller med hjälp av expertbedömningar.<sup>3</sup> Summan av felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda som har sin grund i oriktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden kan därmed inklusive mörkertalen uppskattats till mellan drygt 8 och 20 miljarder kronor

<sup>1</sup> ILO World Social Protection Report 2014/15 – Building economic recovery, inclusive development and social justice: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245131.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245131.pdf). Hämtat 2022-05-15.

<sup>2</sup> Polismyndigheten, 2021, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet*, s. 10 f.

<sup>3</sup> *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2019:59, s. 98 och 108.

varje år. Oavsett storleken på de felaktiga utbetalningarna är det uppenbart att skyddet av de välfärdssystem som omfattas av bidragsbrottslagen inte är tillräckligt starkt. Välfärdssystemen finansieras med skattemedel och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen drabbar därmed skattebetalarna och orsakar omfattande kostnader för det allmänna.

Som vi redogjort för i kapitel 5–7 står det klart att endast en liten andel av de bidragsbrott som anmäls leder till lagföring och att många felaktiga utbetalningar som beror på att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden inte leder till någon reaktion från samhället. Polismyndigheten har även uppgett att den i vissa polisregioner saknar resurser att utreda flera krävande bidragsbrott, ofta i form av assistansersättningshärvor, samtidigt. Vi menar därför att det är angeläget att vidta förhållandevis omfattande och kraftfulla åtgärder.

### 12.2.2 Vad händer om vi inte gör något?

Om inga åtgärder vidtas kan i förlängningen förtroendet för välfärdssystemen påverkas. Som vi närmare har analyserat i kapitel 7 har antalet polisanmälningar ökat under många år, undantaget år 2021, och vissa av de beslutande aktörerna har öronmärkta anslag för bland annat kontroller. Det kommer med stor sannolikhet att innebära en ökad belastning på de brottsutredande myndigheterna och ytterligare risk för att förväntningarna om snabba och kraftfulla reaktioner uteblir. Som vi ser det är det mot denna bakgrund inte något rimligt alternativ att lämna dagens system oförändrat.

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. Varje felaktigt utbetald krona innebär ett hot mot systemen. Välfärdsstaten bygger på att det finns tillit till välfärdssystemen. Allmänhetens vilja att bidra genom skatter och avgifter kan annars minska. Att verka för färre fel i utbetalningarna är därför viktigt för att stödet för välfärdssystemens omfattning och kollektiva finansiering inte ska urholkas. Detta innebär enligt vår bedömning att det är ytterst viktigt att motverka bidragsbrott och minska de felaktiga utbetalningarna orsakade av enskilda.

### 12.2.3 Alternativa lösningar

Förslag på åtgärder som syftar till att stärka förtroendet för och minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen kan utformas på olika sätt. I kapitel 7–10 har vi redogjort närmare för alternativa lösningar som vi har övervägt men förkastat, liksom skälen för det. Utöver våra överväganden i nämnda kapitel kan det även i förhållande till kostnaderna och effekterna av olika förslag finnas anledning att ytterligare nämna något om möjligheten att förstärka dagens befintliga system i form av förebyggande åtgärder eller tillskott. En sådan beskrivning följer i detta avsnitt.

I avsnitt 6.4.1 har vi redogjort för att en felaktig utbetalning orsakad av enskild inte är detsamma som ett potentiellt bidragsbrott. Vårt uppdrag att se över möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott omfattar enligt vår uppfattning i första hand processen från det att den beslutande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan får en impuls om att en utbetalning kan vara felaktig till dess att ett brott utreds och lagförs (se avsnitt 2.3). I och med denna avgränsning utgår våra förslag i första hand från de åtgärder som man kan vidta i denna del av processen. Förebyggande åtgärder och kontroller i efterhand är också viktiga för att säkerställa att rätt ersättning kommer rätt person och rätt företag till del, men är inte primärt en del av arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Det innebär att våra utgångspunkter i delbetänkandet har varit olika alternativa förslag i den senare delen av processen.

Men om fler felaktigheter skulle fångas upp genom olika kontrollåtgärder och förebyggande arbete, kan det ifrågasättas om det är motiverat att indirekt, genom utökade reaktioner senare i processen, verka för att korrekta uppgifter lämnas av den enskilde. Vi menar att det ena inte utesluter det andra, och att alla åtgärder som främjar att korrekta uppgifter lämnas initialt bör övervägas. Även med ett ökat informationsutbyte och en utökad kontroll kommer tillgången till ekonomiska förmåner och stöd att i vart fall delvis behöva bygga på uppgifter som den enskilde själv lämnar. Det är därför inte möjligt, oavsett hur bra reglering och system för kontroll- och uppgiftsinhämtande som myndigheterna har, att på det sättet fullt ut komma åt oriktiga uppgifter och underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Även om fler oriktigheter upptäcks och felaktiga utbetalningar förhindras, kvarstår problemet att endast mycket få överträdelser anmäls eller



leder till en sanktion. I takt med att det införs ökade kontrollmöjligheter kan problemen med att hantera alla ärenden inom det befintliga straffrättsliga systemet i stället förvärras. Alla åtgärder som leder till att förhindra felaktiga utbetalningar är naturligtvis positiva, men minskar enligt vår bedömning inte behovet av att överträdelser behöver mötas av en sanktion i större utsträckning och snabbare, än i dag.

Som närmare har analyserats i kapitel 7 är en stor del i dagens ineffektivitet i hanteringen av misstänkta bidragsbrott att Polismyndigheten saknar resurser att prioritera bidragsbrott i den omfattning som exempelvis de beslutande aktörerna önskar och förväntar sig. Att det finns utmaningar i att prioritera bidragsbrotten är inte unikt för bidragsbrott, utan gäller även all annan brottslighet när grov brottslighet behöver prioriteras. Som vi har beskrivit i kapitel 7 förordar vi av flera anledningar att det vidtas nya kraftfulla åtgärder, i stället för att förstärka hanteringen inom dagens straffrättsliga system. Det kan dock finnas anledning att även titta på vad kostnaderna skulle kunna bli för att hantera ytterligare ärenden i det straffrättsliga spåret.

Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2021 var den genomsnittliga kostnaden för ett redovisat ärende i utredningsverksamheten för brottskategorin bedrägeribrott med mera, där bidragsbrott ingår, 115 037 kronor per ärende. Polismyndigheten mäter här endast kostnaderna för de ärenden som rapporteras till åklagare och de ärenden som leder till ordningsbot. Det är den dyraste brottskategorin hos Polismyndigheten.<sup>4</sup> Enligt uppgifter som Polismyndigheten har inkommit med inom ramen för vår utredning arbetar i dagsläget cirka 60 årsarbetskrafter med bidragsbrott och en årsarbetskraft kostar ungefär 750 000–800 000 kronor (se avsnitt 12.3.2). Enligt Polismyndigheten inkom 7 448 polisanmälningar år 2021.<sup>5</sup> Utifrån dessa siffror skulle ett ärende i snitt hos Polismyndigheten uppskattningsvis kosta cirka 6 000 kronor, vilket är väsentligt lägre än vad som anges i årsredovisningen.

Enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2021 var kostnaden per brottsmisstanke för brottsgruppen övriga brott där bidrags-

---

<sup>4</sup> Avser Polismyndighetens redovisning av antal och styckkostnad för handläggningen av ärendeslag som omfattar ett stort antal ärenden. Redovisningen utgår från antalet redovisade ärenden till åklagare som avser de brottsärenden som i polisens register redovisats till åklagare. Här ingår även ordningsbot i beräkningen av kostnaden per ärendeslag. Eftersom ärenden som tar längre tid att utreda kan antas kräva mer resurser och kosta mer, har i metoden för att beräkna styckkostnaden genomströmningstiden använts för att vikta kostnaden mot de olika brottskategorierna. Se närmare *Polismyndighetens årsredovisning 2021*, s. 114 f.

<sup>5</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 4, 29 och 30 mars 2022.

brott ingår i genomsnitt 3 170 kronor.<sup>6</sup> Enligt uppgifter som vi fått från Åklagarmyndigheten kan dock ett riktmärke för den direkta kostnaden vara i genomsnitt 4 000 kronor per ärende (som kan innefatta flera brottsmisstankar per ärende).<sup>7</sup>

Eftersom även Ekobrottsmyndigheten i vissa få fall redan hanterar bidragsbrott finns det också anledning att titta på deras kostnader. Enligt uppgifter som vi har fått från Ekobrottsmyndigheten delar myndigheten in sina ärenden i tre olika kategorier utifrån hur krävande de är att utreda, se närmare beskrivningen i avsnitt 12.3.3. Ekobrottsmyndigheten har en styckkostnad om i genomsnitt 8 000 kronor för mängdärenden, 100 000 kronor för projektärenden och 1 200 000 kronor för särskilt krävande ärenden.<sup>8</sup>

De redovisade kostnaderna ovan bygger på myndigheternas grova uppskattade genomsnittskostnader medan de officiella siffrorna från årsredovisningarna inte specifikt utgår från kostnaden för ett enskilt ärende om bidragsbrott eller en brottsmisstanke, eller är direkt jämförbara. Siffrorna kan ändå ge en fingervisning om vad dessa ärenden respektive vad varje brottsmisstanke kostar för de brottsutredande myndigheterna att hantera. Detta innebär att ett alternativt förslag om att förstärka arbetet genom tillskott av resurser till dagens brottsutredande myndigheter, skulle innebära stora ökade kostnader för staten.

#### 12.2.4 Viktiga avvägningar

Konsekvenserna av våra förslag är av flera skäl svåra att på förhand helt konkretisera. Det är också oftast lättare att göra mer precisa antaganden om till exempel de kostnader som på kort sikt kan antas uppstå för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna vid införandet av en ny lagstiftning än om de mer långsiktiga samhällsekonomiska vinster som en mer effektiv hantering av felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda och misstänkta bidragsbrott medför för myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor, företag och enskilda. En uppskattning av sådana vinster får därför med nödvändighet i regel bygga på mer generella antaganden, som exempel-

<sup>6</sup> Fördelningen av kostnader baseras på tidmätningar som genomförts vid två tillfällen under 2021. *Åklagarmyndighetens årsredovisning 2021*, s. 29 och 91.

<sup>7</sup> Siffran är enligt Åklagarmyndigheten osäker då den bygger på tidsredovisningen och den genomsnittliga lönekostnaden. Skrivelse från Åklagarmyndigheten den 22 mars 2022.

<sup>8</sup> Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 11 april 2022.

vis baseras på uppgifter om upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda, effekter av liknande införd lagstiftning och forskning på området.

### 12.2.5 Den valda lösningen

Vi föreslår att det ska införas ett nytt system med administrativa sanktionsavgifter med syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (se kapitel 8). Sanktionsavgift ska enligt förslaget tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Det kommer varken krävas uppsåt eller oaktsamhet för att en sådan avgift ska kunna beslutas, utan det föreslagna sanktionssystemet bygger på ett strikt ansvar. Vi föreslår att grova bidragsbrott och andra bidragsbrott som överstiger ett halvt prisbasbelopp även framöver ska anmälas till brottsutredande myndighet. Samma sak gäller om det finns särskilda skäl för att anmäla en överträdelse till brottsutredande myndighet. I avsnitt 8.17 har vi närmare beskrivit vilka effekterna hade blivit för de brottsutredande myndigheterna om andra beloppsgränser hade valts för när en brottsanmälan enligt bidragsbrottslagen ska göras. Avgiften föreslås kunna sättas ner helt eller delvis om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vi föreslår vidare att mål om brott mot bidragsbrottslagen i fortsättningen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten (se kapitel 9). Enligt förslaget ska alla förundersökningar om bidragsbrott ledas av åklagare inom den myndigheten och anmälan om misstänkta bidragsbrott ska därför göras till åklagare.

Vi föreslår härmed en ambitionshöjning och omfördelning av samhällsresurser så att de enklare överträdelserna får en administrativ sanktion för att på så sätt mötas av en snabbare och utökad reaktion med syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Samtidigt som fler bidragsbrott träffas av en sanktion kommer det även att avlasta rättsväsendet som får tid och resurser för att kraftsamla mot de grova och systematiska bidragsbrotten.

Vi föreslår också att regeringen bör samordna styrningen av de myndigheter som hanterar eller utövar tillsyn över hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott (se kapitel 10). Vidare föreslår vi att regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i upp-

drag att vidta åtgärder för att göra det lätt för enskilda att tillgodosöka sig information och göra rätt vid ansökan av förmåner och stöd från välfärdssystemen. Ekonomistyrningsverket (ESV) ska enligt vårt förslag få vissa uppgifter, bland annat att vart tredje år redovisa analyser av myndigheternas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen har haft.

### 12.2.6 Fördjupad samhällsekonomisk analys

Vi anser, vilket redogjorts för närmare i avsnitt 8.2.3, 8.3.2 och 12.10, att en sanktionsavgift har en preventiv effekt och förväntas leda till att antalet felaktiga utbetalningar minskar. Införandet av administrativa sanktioner inom skatteområdet i form av skattetillägg har, som vi beskrivit i avsnitt 8.2.2, haft en god allmänpreventiv effekt. Som vi även närmare behandlat i samma avsnitt har flera av de administrativa sanktionssystem som har införts inom andra områden också bedömts ha en sådan effekt. Skattetillägg och exempelvis miljöskaktionsavgifter riktar sig visserligen till en annan typ av aktörer. Skattetillägg riktar sig typiskt sett till rationella aktörer som tar en medveten risk eller till entreprenörer och företagare. I fallet med miljöskaktionsavgifter handlar det ofta om företag som begår överträdelser med förhållandevis komplexa upplägg. Vårt förslag om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område kommer i stället att rikta sig mot i första hand enskilda som i flera fall kan antas tillhöra vissa särskilt utsatta grupper, men också mot vissa företag som till exempel bedriver vård och omsorg.

Vårt förslag om ett administrativt sanktionsavgiftssystem möjliggör en enklare och snabbare reaktion på en överträdelse. Detta gäller särskilt eftersom en sanktionsavgift ska kunna tas ut oberoende av subjektiva förhållanden, det vill säga med strikt ansvar. Det räcker i många fall att de beslutande aktörerna utreder om en överträdelse objektivt sett har begåtts, något som borde ge goda möjligheter till en resursbesparing och en snabbare reaktion från samhället. Den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift bör kunna förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter. Genom att fler överträdelser blir föremål för en kännbar sanktion bör uppfattningen att fusk med förmåner inte är klandervärd, eller att den som fuskar i praktiken inte

riskerar något annat än ett återkrav, också påverkas i rätt riktning, se närmare avsnitt 12.7.

En växande andel av överträdelserna på välfärdssystemens område begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform.<sup>9</sup> En sanktionsavgift kommer även att kunna tas ut genom att företag åläggs ansvar för en regelöverträdelse och avgiften riktas på detta sätt mot den aktör som faktiskt tjänar på överträdelserna.<sup>10</sup> Om sanktionsavgiften riskerar att medföra en betydande kostnad eller en förlust, skapar avgiften ett incitament för företaget att undvika överträdelser, se närmare avsnitt 12.6.<sup>11</sup> Flertalet av de mindre allvarliga brott som i dag polisanmäls kan alltså komma att ersättas av en sanktionsavgift. En sådan förändring kan antas få till följd att resurser frigörs från rättsväsendet, vilka kan läggas på att utreda allvarligare överträdelser som exempelvis utförs av den organiserade brottsligheten. Det kan också på sikt förväntas stävja den allvarligare brottsligheten. Vi anser mot ovanstående bakgrund att ett system med sanktionsavgifter även inom nu aktuella välfärdssystem får antas ha en god allmänpreventiv effekt.

Den preventiva effekten kommer att bli beroende av andra faktorer, bland annat hur synligt kontrollsystemet är och hur mycket information och hjälp enskilda kommer att få i samband med ansökan för att kunna göra rätt. Exakt hur mycket de felaktiga utbetalningarna kommer att minska på grund av det administrativa sanktionssystemet är inte möjligt att uppskatta. Det kan också antas att det dröjer en tid innan de positiva effekterna visar sig, se närmare avsnitt 12.3.6.

De skäl som ligger bakom våra förslag är i hög grad samhällsekonomiska. Syftet med att minska felaktiga utbetalningar handlar om att åstadkomma mer välfungerande välfärdssystem och om att säkerställa en hög tilltro till dessa. Ett sådant administrativt system som vi föreslår syftar bland annat till att avlasta rättsväsendet från hanteringen av förseelser som rör mindre allvarliga lagöverträdelser och till att påverka bidragsmoralen i samhället, som hos vissa grupper är låg.<sup>12</sup> En höjd bidragsmoral leder till att individer i större utsträckning lämnar korrekta uppgifter och fullgör sin anmälningskyldighet,

<sup>9</sup> *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37, s. 444 ff.

<sup>10</sup> *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, SOU 2006:58, s. 118 f.

<sup>11</sup> *Brottsdatalog*, SOU 2017:29, s. 498.

<sup>12</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019, *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 2.

vilket minskar de felaktiga utbetalningarna. När utrymmet för brottslig verksamhet minskar kommer även konkurrensförutsättningarna för seriösa företag att förbättras. Förslagen kan minska de negativa följderna av att företag bryter mot regler för att pressa kostnader genom att exempelvis missbruka olika former av stöd (se avsnitt 12.6).

Avgörande för effekterna är även hur det administrativa sanktions-systemet är utformat, hur det kommer att slå och hur det uppfattas av allmänheten. Ingen uppskattar att drabbas av en sanktion, särskilt inte en enskild som försökt att göra rätt för sig, men slarvat, inte förstått sina skyldigheter eller av förbiseende missat något. Om sanktionen då är för påtaglig utan att individuell hänsyn kan tas riskerar den att minska lojaliteten mot systemet. Den som anser sig felaktigt ha fått en sanktionsavgift blir upprörd och de som administrerar systemen får ökad administration i stället för effektivitetsvinster. Vi anser att det föreslagna administrativa sanktionssystemet är träffsäkert, att systemet kan hanteras på ett effektivt sätt och att åtgärden kan uppfattas som rättvis. Det finns tydliga objektiva kriterier, rättssäkerhetsgarantier och nedsättningsmöjligheter inbyggda i systemet. Även om sanktionssystemet inledningsvis kan komma att uppfattas som negativt av vissa enskilda, och då särskilt de som träffas av en avgift, bedömer vi ändå att systemet på det stora hela och över tid kommer att uppfattas som rättvist. Vi bedömer framför allt att sanktionsavgiftssystemet kommer att värna välfärdssystemen.

Sammanfattningsvis innebär detta att ett klandervärt agerande och missbruk kommer att mötas av effektivare reaktioner, oavsett om en överträdelse kommer att mötas av en administrativ sanktionsavgift och handläggas i ett sådant ärende eller om det kommer att utredas av Ekobrottsmyndigheten som ett misstänkt bidragsbrott. Om enskilda och företag upplever att det finns en ökad risk att få en reaktion när oriktiga uppgifter lämnas eller ändrade förhållanden inte anmäls, kan de i större utsträckning förmås att göra rätt. Vår bedömning är att dessa effekter ger en positiv påverkan på såväl offentliga finanser som ekonomins och arbetsmarknadens funktions sätt, men också på tilltron till välfärdssystemen i stort. Ett stärkt förtroende för välfärdssystemen kan i sin tur ytterligare påverka viljan att göra rätt. Det kommer på sikt att leda till att antalet felaktiga utbetalningar minskar, vilket i sin tur innebär betydande besparingar för samhälls-ekonomi.

Som vi tidigare har nämnt betalas enligt skattningar mellan drygt 8 och 20 miljarder kronor ut felaktigt varje år som är orsakat av enskilda med grund i oriktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden. Även en mycket liten preventiv effekt skulle innebära stora besparingar. Vi kan åskådliggöra detta med ett räkneexempel som bygger på den uppskattade summan felaktiga utbetalningar och antaganden om hur olika procentsatser i minskade felaktiga utbetalningar skulle slå. Det är som sagt ett räkneexempel och inte en bedömning av förväntade konsekvenser. Räkneexemplet utgår från att den uppskattade omfattningen av felaktiga utbetalningar skulle vara oförändrad sedan 2018 då omfattningsstudierna gjordes, vilket naturligtvis inte är en verklig bild eftersom den 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.

**Tabell 12.1 Minskade felaktiga utbetalningar i belopp utifrån fiktiv preventiv effekt i procent**

Utgår från uppskattade felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda om 8–20 miljarder<sup>13</sup> kronor per år (2018)

	1 procent	5 procent	10 procent	25 procent	50 procent
<b>Belopp</b>	80–200 mil- joner	400 miljoner– 1 miljard	800 miljoner– 2 miljarder	2–5 mil- jarder	4–10 mil- jarder

Källa: Utgångspunkt i SOU 2019:59, s. 19, egen bearbetning.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att även en liten preventiv effekt skulle innebära samhällsvinster.

## 12.3 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

De olika förslag som vi lämnar kommer att medföra ekonomiska konsekvenser för de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som kommer att beröras av förslagen. I avsnitt 12.3.1 beskriver vi utgångspunkterna för våra bedömningar av de ekonomiska konsekven-

<sup>13</sup> Enligt uppskattningar betalas ungefär mellan 11 och 27 miljarder kronor ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Oriktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som studerats empiriskt eller med hjälp av expertbedömningar. Summan om mellan drygt 8 och 20 miljarder kronor varje år är  $11\text{--}27 \text{ miljarder} \times 0,75$ .

serna av förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter. Inledningsvis redogör vi för hur många beslut och ärenden om administrativa sanktionsavgifter som de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kan förväntas hantera. Därefter följer en uppskattning av vad det sammanlagda beloppet av de sanktionsavgifter som kommer att betalas till staten kommer att uppgå till. I avsnitt 12.3.2 finns en beskrivning av vilka ökade och minskade kostnader som de berörda aktörerna förväntas få med anledning av förslaget om ett administrativt sanktionssystem. Avsnitt 12.3.3 behandlar de ekonomiska konsekvenserna av förslaget att flytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten och avsnitt 12.3.4 de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag som rör styrning och samverkan. I avsnitt 12.3.5 redogörs för hur de sammantagna kostnaderna kan förväntas ändras över tid.

### 12.3.1 Utgångspunkter för våra bedömningar

**Bedömning:** Förslaget om ett administrativt sanktionssystem kommer att leda till att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kommer att fatta ungefär 664 000 beslut om sanktionsavgifter och handlägga cirka 233 000 ärenden om sådana avgifter om året. Vi bedömer att det sammanlagda beloppet av de sanktionsavgifter som kommer att betalas till staten kommer att uppgå till ungefär 435 miljoner kronor per år.

Antalet beslut och ärenden, liksom intäkterna från sanktionsavgifterna kommer att minska efter hand som antalet felaktiga utbetalningar kommer att minska.

### Skälen för bedömningen

*Vad omfattar ett beslut och ett ärende?*

För att kunna beräkna vilka ekonomiska konsekvenser som kommer att uppstå för de olika aktörerna med anledning av förslaget om ett administrativt sanktionsavgiftssystem behöver vi bedöma hur många beslut och ärenden om sanktionsavgifter det kan tänkas bli frågan om. Antalet beslut får i första hand betydelse för uppskattningen av intäkterna från sanktionsavgifterna. Antalet ärenden får främst bety-



delse för hur stora kostnaderna för det administrativa sanktionssystemet kommer att bli.

Som närmare har beskrivits i avsnitt 8.2.8 och 8.6.6 ska det i formell mening fattas ett beslut om sanktionsavgift för varje oriktig uppgift eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden som har lett, eller hade kunnat leda, till en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande. Vår bedömning i denna del bygger på vad som gäller för brott enligt bidragsbrottslagen. Där anses varje självständig gärning som leder till en konkret fara för att ett för högt oriktigt belopp betalas ut eller hade kunnat betalas ut, som ett brott. Normalt är därför varje ansökan och, i underlåtenhetsfallen, varje utbetalning ett brott (se avsnitt 3.7.2). Antalet beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen kommer därför att korrespondera med detta. Ett ärende kan innehålla flera överträdelser. Därmed kan det också fattas flera beslut i formell mening i ett ärende, som resulterar i ett gemensamt beslutsdokument. Antalet ärenden om sanktionsavgifter hos de beslutande aktörerna kommer därför som utgångspunkt att vara färre än antalet beslut. Hur många formella beslut som kommer att ingå i ett ärende är bland annat beroende av utformningen av den aktuella förmånen eller stödet och av hur snabbt de beslutande aktörerna hittar och åtgärdar felaktigheter.

### *Svårigheter att uppskatta antal*

Sanktionsavgiftssystemet innebär en helt ny ordning i förhållande till vad som gäller i dag. I och med att det införs ett strikt ansvar för oriktiga uppgifter som lämnas och för underlåten anmälningsskyldighet, kommer fler beteenden att leda till en sanktion. Det innebär att det inte finns några siffror att direkt jämföra med när antal beslut och ärenden om sanktionsavgifter ska uppskattas. Antalet beslut och ärenden beror inte bara på hur många oriktiga uppgifter som lämnas och i vilken utsträckning ändrade förhållanden inte anmäls, utan också på hur många felaktigheter som upptäcks. Antalet upptäckta felaktigheter beror i sin tur på vilken kontrollverksamhet som de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har. Omfattningen av kontrollverksamheterna skiljer sig åt mellan olika aktörer och kan också ändras över tid. Även antalet ansökningar om

förmåner och stöd som görs kommer påverka antalet felaktiga utbetalningar.

Hur de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna kommer att tillämpa möjligheten att undanta överträdelser som rör obetydliga belopp kommer också få betydelse i detta sammanhang. Som framgår närmare i avsnitt 8.8.5 kommer det enligt vårt förslag bli upp till de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen att bedöma vad som bör utgöra ett obetydligt belopp. Ju högre obetydligt belopp som tillämpas ju färre beslut om sanktionsavgifter kommer det att bli. Mot bakgrund av de stora osäkerhetsfaktorer som finns kring dessa frågor måste de bedömningar som görs här ses som mycket grova uppskattningar.

Som vi konstaterat i avsnitt 8.2.2 och kommer återkomma till i avsnitt 12.10 bedömer vi att systemet med administrativa sanktionsavgifter kommer att få en preventiv effekt och att antalet ärenden om sådana avgifter kommer att avta efter hand. I avsnitt 12.3.5 redogör vi närmare för hur vi bedömer att antalet ärenden kommer att minska över tid.

#### *Uppskattningar gjorda av antal ärenden och beslut*

De beslutande myndigheterna som kommer att omfattas av den nya lagen har uppskattat hur många beslut om sanktionsavgifter som kommer att fattas årligen och hur många ärenden som kommer att handläggas av respektive myndighet. Samma sak har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) gjort för arbetslöshetskassornas räkning. För att kunna göra sådana uppskattningar har de berörda myndigheterna utgått från hur många felaktiga utbetalningar (eller situationer där det funnits fara för en sådan utbetalning) under ett halvt prisbasbelopp som orsakas av att enskilda har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Varje sådan felaktig utbetalning skulle kunna leda till ett beslut om sanktionsavgift. Vidare har myndigheterna bedömt hur många sådana beslut som sannolikt kommer att hanteras i ett ärende, varvid de i många fall utgått från hur många felaktiga utbetalningar som hanteras i ett återkravsärende.

Vissa av myndigheterna har beaktat att överträdelser som rör obetydliga belopp inte ska leda till en sanktionsavgift. Centrala studie-

stödsnämnden (CSN) har således räknat bort de beslut som kommer att röra underlag som understiger 1 200 kronor, vilket enligt myndighetens preliminära bedömning kan komma att utgöra gränsen för vad som är ett obetydligt belopp.<sup>14</sup> Försäkringskassan har räknat bort de beslut som kommer att röra belopp under 300 kronor och Migrationsverket har i sin bedömning inte räknat med beslut avseende utbetalningar som uppgår till 1 000 kronor.<sup>15</sup> Övriga myndigheter har inte kunnat göra sådana beräkningar.<sup>16</sup> Det innebär att antalet ärenden om sanktionsavgifter kan bli mindre än vad som redovisas nedan.

Det kan konstateras att det också kan förekomma överträdelser som kommer att hanteras inom det administrativa sanktionssystemet trots att de rör belopp överstigande ett halvt prisbasbelopp. Så kommer vara fallet när det inte kan antas att det är fråga om ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt agerande. Sådana ärenden omfattas inte av de uppskattningar som myndigheterna har gjort, men vi bedömer att de inte är så många att de nämnvärt påverkar det sammantagna antalet ärenden.

Det saknas samlad statistik över antalet felaktiga utbetalningar från kommunerna som beror på att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Av uppgifter från Stockholm stad framgår att kommunen under 2021 fattade 246 beslut om återkrav.<sup>17</sup> Eftersom kommuner sällan betalar ut ersättningar som överstiger ett halvt prisbasbelopp, kan det antas att de felaktiga utbetalningarna understigit detta belopp. Med ledning av statistiken för Stockholms stad skulle antalet återkrav för hela landet kunna uppskattas till ungefär 2 500.<sup>18</sup> Antalet återkrav hos kommunerna kan inte utan svårighet läggas till grund för en uppskattning av hur många beslut och ärenden om sanktionsavgifter som det kan tänkas bli frågan om. Återkrav och sanktionsavgifter kommer inte att aktualiseras i samma situationer. Sanktionssystemet kommer exempelvis – till skillnad från regleringen om återkrav – att omfatta över-

---

<sup>14</sup> Skrivelse från CSN den 22 april 2022. CSN bedömer att myndigheten om den inte skulle ta hänsyn till obetydligt belopp skulle handlägga ungefär 80 000 ärenden om administrativa sanktionsavgifter.

<sup>15</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Försäkringskassan den 5 maj 2022 och skrivelse från Migrationsverket den 9 maj 2022.

<sup>16</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Pensionsmyndigheten den 5 maj 2022 och skrivelser från Arbetsförmedlingen och IAF den 9 maj 2022.

<sup>17</sup> Skrivelse från Stockholm stad den 25 februari 2022.

<sup>18</sup> Befolkningen i Sverige uppgick den 31 december 2021 till 10 452 326 och i Stockholms stad 978 770, se [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarssstatistik--kommun-land-och-riket/kvartal-4-2021/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarssstatistik--kommun-land-och-riket/kvartal-4-2021/). Hämtat 2022-05-15.

trädelser som rör personlig assistans. Kommunerna kommer vidare vara skyldiga att fatta beslut om sanktionsavgift i de fall som kraven för det är uppfyllda. Med hänsyn till detta anser vi vid en samlad bedömning att det är rimligt att anta att antalet ärenden som kommunerna kommer att handlägga kommer att uppgå till 3 000.

Varje återkravsbeslut kan avse flera felaktiga utbetalningar. Vi har uppskattat att det är rimligt att anta att varje ärende i genomsnitt omfattar 5–10 felaktiga utbetalningar.<sup>19</sup> Sannolikt kommer det finnas lika många beslut om sanktionsavgifter i varje sådant enskilt ärende. Det innebär att antalet beslut om sanktionsavgifter som kommunerna kommer att fatta per år kan uppskattas till mellan 20 000 och 30 000. I den fortsatta bedömningen utgår vi från att kommunerna kommer att fatta 25 000 beslut om sanktionsavgifter per år.

**Tabell 12.2** Antal beslut och ärenden

Antal som kommer att beslutas och handläggas årligen<sup>20</sup>

Myndighet/organisation	Antal beslut	Antal ärenden
Försäkringskassan	300 000	100 000
Pensionsmyndigheten	140 000	10 000
CSN	88 400	68 000
Migrationsverket	2 000	1 000
Arbetsförmedlingen	8 600	6 000
Kommunerna	25 000	3 000
Arbetslöshetskassorna	100 000	45 000 <sup>21</sup>
<b>Totalt</b>	<b>664 000</b>	<b>233 000</b>

### *Intäkter från sanktionsavgifter*

Sanktionsavgifterna kommer att generera intäkter till staten. Det är dock svårt att uppskatta hur stora intäkterna kommer att bli. Som redogjorts för i avsnitt 8.8.3 föreslår vi att sanktionsavgiften ska bestämmas till 25 procent av den ekonomiska förmån eller det ekonomiska stöd som har, eller skulle ha, betalats ut eller tillgodosåknats

<sup>19</sup> Vi har ställt frågan om hur många felaktiga utbetalningar som varje återkravsärende omfattar till ett antal kommuner. Uppskattningen är gjord mot bakgrund av de svar som har inkommit.

<sup>20</sup> Se skrivelser från Försäkringskassan den 17 februari och 18 mars 2022, från Pensionsmyndigheten den 18 februari och 18 mars 2022, från CSN den 22 och 25 april 2022, från Migrationsverket den 31 mars 2022 och muntlig uppgift lämnad den 1 april 2022, från Arbetsförmedlingen den 17 februari och 21 mars 2022 och från IAF den 1 april 2022.

<sup>21</sup> IAF har angett att antal ärenden kommer att uppgå till mellan 40 000 och 50 000. För enkelhetens skull har vi räknat med 45 000 ärenden.

felaktigt på grund av att en oriktig uppgift har lämnats eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts. Vi har genom att multiplicera antalet uppskattade beslut om sanktionsavgifter med genomsnittligt belopp för felaktiga utbetalningar och 25 procent för respektive beslutande myndighet, kommun och arbetslöshetskassa uppskattat hur stora intäkterna från sanktionsavgifterna som mest skulle kunna bli.

I bedömningen har vi utgått från att en genomsnittlig felaktig utbetalning under ett halvt prisbasbelopp hos Försäkringskassan uppgår till 4 135 kronor<sup>22</sup>, hos Pensionsmyndigheten till 2 134 kronor<sup>23</sup>, hos CSN till 4 640 kronor,<sup>24</sup> hos Migrationsverket till 2 800 kronor<sup>25</sup> och hos Arbetsförmedlingen till 5 630 kronor.<sup>26</sup> En genomsnittlig felaktig utbetalning hos kommunerna uppgår till runt 3 495 kronor<sup>27</sup> och hos arbetslöshetskassorna till 1 986 kronor.<sup>28</sup>

Sammanlagt kan intäkterna från sanktionsavgifterna därmed som högst uppskattas uppgå till 573 miljoner kronor. I bedömningen måste emellertid hänsyn tas till att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna i vissa fall kommer att besluta om nedsättning av sanktionsavgifterna helt eller delvis i enlighet med den föreslagna 10 § i den nya lagen. Hur stor andel av det sammanlagda beloppet för sanktionsavgifter som på detta sätt kommer sättas ner kommer sannolikt se olika ut beroende på vilken förmån eller stöd och vilken aktör det är som ska besluta om sanktionsavgiften. Av Försäkringskassans årsredovisning framgår att myndigheten efterger ungefär 5 procent av det totala beloppet som enskilda är återbetalningsskyldiga för på grund av återkrav.<sup>29</sup> Det är inte helt enkelt att jämföra hur stor andel av återkrav som efterges och hur många

---

<sup>22</sup> Beloppet är framräknat genom att det sammanlagda beloppet för felaktiga utbetalningar som understiger ett halvt prisbasbelopp under ett år, 982 947 397, delats med antalet felaktiga utbetalningar som understiger ett halvt prisbasbelopp på ett år, 237 739. Siffrorna är tagna från ett underlag som befogats en skrivelse från Försäkringskassan den 31 mars 2022.

<sup>23</sup> Beräkningen är gjort utifrån uppgifter i Pensionsmyndighetens årsredovisning för år 2021 om att det varje år beslutas om 110 miljoner kronor i återkrav fördelade på 3 682 ärenden samt att varje återkravsärende enligt uppgift från myndigheten i genomsnitt omfattar 14 felaktiga utbetalningar.

<sup>24</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för CSN den 27 april 2022. Beloppet motsvarar en genomsnittlig felaktig utbetalning i spannet mellan 1 200 och ett halvt prisbasbelopp.

<sup>25</sup> Skrivelse från Migrationsverket den 17 februari 2022.

<sup>26</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 17 februari 2022.

<sup>27</sup> Beräkningen är gjord utifrån uppgifter från Stockholm stad att de sammanlagt återkrävde 6,5 miljoner kronor fördelade på 248 ärenden, se skrivelse den 25 februari 2022. Om varje ärende i genomsnitt omfattar 7,5 felaktiga utbetalningar skulle varje felaktig utbetalning uppgå till 3 495 kronor.

<sup>28</sup> Skrivelser från IAF den 1 och 4 april 2022.

<sup>29</sup> *Försäkringskassans årsredovisning för 2021*, s. 138.

sanktionsavgifter som kommer att sättas ner, eftersom nedsättning och eftergift görs på olika grunder. Försäkringskassan har uppskattat att lika stor andel av det sammanlagda beloppet om sanktionsavgifter kommer att försvinna på grund av nedsättning.<sup>30</sup> Det är sannolikt att en lika stor andel, det vill säga 5 procent, av det sammanlagda beloppet för övriga myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors sanktionsavgifter kommer falla bort på grund av nedsättning.

Vi bedömer att alla som kommer att få en sanktionsavgift inte kommer att betala den. Även vad gäller möjligheten och viljan att kunna betala sanktionsavgifterna kommer det finnas skillnader mellan olika förmåner och stöd. Vissa förmåner såsom ekonomiskt bistånd riktar sig mot enskilda som inte har någon annan inkomst eller andra resurser. Det kan därför i vissa fall vara svårare att få in en sanktionsavgift än i andra. Vid en jämförelse med hur stor andel av återkraven som betalas till Försäkringskassan kan det konstateras att ungefär 75 procent av det sammanlagda beloppet för återkrav betalas tillbaka under 4 år.<sup>31</sup> Eftersom beslut om sanktionsavgifter kommer att utgöra en exekutionstitel (se avsnitt 8.12) kommer det vara betydligt enklare för berörda aktörer att kräva in sanktionsavgifterna än vad det tidigare har varit för återkraven. Det innebär att en något högre andel av sanktionsavgifterna sannolikt kommer att betalas än vad som har varit fallet för återkraven. Vi uppskattar att ungefär 80 procent av de utfärdade sanktionsavgifterna kommer att betalas.

Sammanlagt innebär det att den sammanlagda intäkten från sanktionsavgifterna kan uppskattas till 435 miljoner kronor.

---

<sup>30</sup> Skrivelse från Försäkringskassan den 6 april 2022.

<sup>31</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Försäkringskassan den 31 mars 2022.

Tabell 12.3 Beräkning av intäkter från sanktionsavgifter

Miljontals kronor

Myndighet/organisation	
Försäkringskassan	310
Pensionsmyndigheten	75
CSN	103
Migrationsverket	1
Arbetsförmedlingen	12
Kommunerna	22
Arbetslöshetskassorna	50
Avgår på grund av nedsättning	-29
Del som inte kommer kunna krävas in	-109
<b>Totalt belopp med hänsyn till nedsättning och återbetalning</b>	<b>435</b>

### 12.3.2 Förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter

**Bedömning:** Ett nytt system med administrativa sanktionsavgifter kommer att leda till ökade kostnader för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Även förvaltningsdomstolarna och IAF kommer att få ökade kostnader. Förslaget kommer att leda till vissa besparingar hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Sammantaget kommer det nya systemet att 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 kommer sedan att avta efter hand.

#### Skälen för bedömningen

*Förslaget om ett administrativt sanktionsavgiftssystem kommer medföra ökade kostnader*

I kapitel 8 har vi föreslagit att det ska införas ett system med administrativa sanktionsavgifter. Förslaget är möjligt att genomföra utan att samtidigt genomföra förslaget om att ansvaret för brottsutredningar ska överflyttas till Ekobrottsmyndigheten. Även om vi anser att det är viktigt att båda förslagen genomförs samtidigt för att kraft-

samla både mot mindre allvarliga överträdelse och den grova bidragsbrottsligheten, redogör vi separat för vilka konsekvenser som förslaget om ett administrativt sanktionssystem kommer att få om det inte görs några ändringar när det gäller ansvaret för att utreda bidragsbrott. Bedömningen i detta avsnitt utgår alltså från förutsättningen att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten även efter att systemet med sanktionsavgifter har börjat gälla kommer att utreda bidragsbrott. I avsnitt 12.3.3 redogör vi för konsekvenserna av förslaget om att Ekobrottsmyndigheten ska utreda bidragsbrott och i avsnitt 12.3.4 för konsekvenserna av våra förslag om styrning och samverkan.

Förslaget om ett administrativt sanktionssystem kommer att innebära stora konsekvenser för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna som behöver anpassa sina verksamheter till ett administrativt sanktionssystem. En helt ny typ av ärenden om sanktionsavgifter ska handläggas av de berörda aktörerna. Förutom att utreda ärenden och fatta beslut kommer de också behöva hantera överklaganden, föra talan i domstol och hantera fordringar. Det behöver tas fram nya rutiner, vägledningar och riktlinjer för hur ärenden om sanktionsavgifter ska hanteras. Ny personal kan behöva rekryteras och redan befintlig personal kan behöva omfördelas mellan olika delar av verksamheten. Det kan behövas utbildningsinsatser både för befintlig och för nyrekryterad personal. De berörda aktörerna behöver också lämna information till de som ansöker om förmåner och stöd om det administrativa sanktionssystemet. Ansökningsblanketter och e-tjänster behöver anpassas i enlighet med detta.

Flera aktörer har uppgett att nya it-stöd behöver tas fram eller anpassas för handläggningen av administrativa sanktionsavgifter. I andra fall kan it-stöd behöva anpassas till den nya ärendetyper. Huvudregeln är att anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret (Riksgälden). Myndigheternas låneramar för verksamhetsinvesteringar är beslutade av regeringen utifrån ett bemyndigande från riksdagen och är inte obegränsade. Räntekostnader för lån och avskrivningar på tillgångar finansieras genom anslag. Immateriella anläggningstillgångar, som it-investeringar, ska skrivas av systematiskt över den ekonomiska livslängden.<sup>32</sup>

Förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter kommer också medföra att myndigheterna, kommunerna och arbetslös-

---

<sup>32</sup> 5 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.



hetskassorna inte kommer att anmäla lika många bidragsbrott. Det innebär att de resurser som myndigheterna i dag lägger på att upprätta polisanmälningar, göra kompletteringar på begäran av Polismyndigheten, efterfråga återkoppling avseende gjorda anmälningar och andra liknande uppgifter kan komma att minska.

De beslutande myndigheterna som omfattas av den nya lagen och Sveriges a-kassor har inkommit med uppskattningar om vad förslagen kommer att få för konsekvenser för myndigheterna och arbetslöshetskassorna. För vissa aktörer och vissa kostnader har vi inte kunnat få in några sådana uppgifter. Nedan redogör vi för de uppskattningar som de berörda aktörerna har gjort av vilka ökade kostnader de kommer att få om förslaget om ett administrativt sanktionssystem genomförs. Därefter följer vår bedömning av de uppgifter som har lämnats och vilka kostnader vi anser är rimliga att utgå från.

Vi har också uppskattat vilka konsekvenser som förslaget kommer att få för de brottsutredande myndigheterna och för Sveriges Domstolar. Som beskrivits närmare i avsnitt 8.17 bedömer vi att mellan 10 och 12 procent av de anmälningar som i dag görs till Polismyndigheten kommer att kvarstå om ett administrativt sanktionssystem i enlighet med våra förslag införs. Det motsvarar mellan 700 och 850 ärenden om bidragsbrott. Även konsekvenserna för Kronofogdemyndigheten och IAF har bedömts. Avsnittet avslutas med en sammantagen bedömning av kostnaderna för att införa ett administrativt sanktionsavgiftssystem.

### *Uppgifter lämnade av Försäkringskassan*

Försäkringskassan bedömer att ett it-system för sanktionsavgifter måste byggas och att kostnaden för detta kommer att uppgå till mellan 90 och 130 miljoner kronor.<sup>33</sup> Det är möjligt för Försäkringskassan att ta ett lån för denna kostnad inom befintlig låneram. Kostnaderna för avskrivningar kommer för år 2023 uppgå till 1 miljon kronor och därefter till 27 miljoner kronor per år under fem år.<sup>34</sup> När det nya it-stödet finns på plats bedömer Försäkringskassan att den årliga besparingen i form av automatiseringar kommer att uppgå till 32 miljoner

---

<sup>33</sup> Skrivelse från Försäkringskassan den 28 februari 2022.

<sup>34</sup> Skrivelse från Försäkringskassan den 12 april 2022.

kronor.<sup>35</sup> Eftersom besparingarna kommer att överstiga kostnaderna behövs inga ökade anslag för denna investering.

Försäkringskassan bedömer att handläggningen av 100 000 ärenden om sanktionsavgifter per år kommer att kräva 214 årsarbetskrafter. Antalet årsarbetskrafter är beräknat utifrån hur mycket personal som krävs för att handlägga motsvarande antal återkravsärenden. Varje årsarbetskraft beräknas kosta 1,08 miljoner kronor. I kostnaden omfattas både direkta och indirekta kostnader för bland annat lokaler, chefer, controllers och verksamhetsutvecklare. Det kommer medföra ökade kostnader med 231 miljoner kronor.<sup>36</sup> Eftersom myndigheten räknar med att den kommer handlägga 100 000 ärenden innebär det att handläggningskostnaden för varje ärende skulle uppgå till 2 310 kronor.

Försäkringskassan har också bedömt att myndigheten kommer att göra vissa besparingar på grund av att mindre tid behöver läggas på hanteringen av polisanmälningar. För Försäkringskassans del betyder det en minskning av antalet anmälningar med 5 500. Myndigheten har beräknat att totalt 7 årsarbetskrafter krävs för att hantera en sådan mängd ärenden, varav 5,3 utgörs av handläggare och 1,7 av administratörer. Kostnaden för de 7 årsarbetskrifterna uppgår till 7,6 miljoner kronor.<sup>37</sup>

Sammantaget innebär det att Försäkringskassan uppskattar att myndigheten kommer att få ökade årliga kostnader för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter som uppgår till 223,4 miljoner kronor.

### *Uppgifter lämnade av Pensionsmyndigheten*

Kostnaden för utveckling av it-system uppskattar Pensionsmyndigheten kommer att uppgå till 25–75 miljoner kronor. Myndigheten kan ta ett lån, men det ryms inte inom myndighetens befintliga låneramar. Kostnaden för räntor och avskrivningar beräknas uppgå till ungefär 10 miljoner kronor per år i fem år. Myndigheten bedömer att det inte kommer att uppstå några besparingar på grund av effektiviseringar.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Skrivelse från Försäkringskassan den 28 februari 2022. Besparingen kan dock kunna bli mindre än så, se skrivelse från Försäkringskassan den 10 maj 2022.

<sup>36</sup> Skrivelse från Försäkringskassan den 12 april 2022.

<sup>37</sup> Skrivelser från Försäkringskassan den 31 mars och 2 maj 2022.

<sup>38</sup> Skrivelser från Pensionsmyndigheten den 3 mars och 8 april 2022.

Vidare har myndigheten uppskattat kostnaden för att handlägga ärenden om sanktionsavgifter. Uppskattningen är gjord utifrån att varje ärende tar cirka 2,5 timmar att handlägga. Varje årsarbetskraft uppskattas arbeta 1 146 timmar effektiv tid och kostnaden beräknas uppgå till 750 000 kronor per årsarbetskraft. Det inkluderar kostnader för lokaler, utbildning, chefer och stödfunktioner. Styckkostnaden för att handlägga ett ärende kommer att uppgå till 1 636 kronor. Till detta ska läggas ytterligare kostnader för delgivning och processföring, vilket innebär att styckkostnaden per ärende hamnar på någonstans mellan 1 600 och 2 000 kronor.<sup>39</sup> Kostnaden för delgivning är således inräknad i styckkostnaden och kan bedömas uppgå till ungefär 1 miljon kronor. I detta belopp är inkluderat kostnader för porto vid vanlig delgivning. Pensionsmyndigheten bedömer att stämmingsmannadelgivning kan behöva användas i ungefär 10 procent av alla fall.<sup>40</sup> Eftersom myndigheten räknar med att handlägga 10 000 ärenden innebär det en sammantagen kostnad för handläggning om 16–20 miljoner kronor.

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att förslaget om administrativa sanktionsavgifter inte kommer att medföra några besparingar för myndigheten på grund av att mindre tid behöver läggas på hanteringen av polisanmälningar.<sup>41</sup>

Sammantaget beräknar Pensionsmyndigheten att myndigheten kommer att få ökade kostnader om mellan 26 och 30 miljoner per år.

### *Uppgifter lämnade av CSN*

Enligt CSN behöver ett nytt it-stöd tas fram och kostnaden för det beräknas uppgå till 136,4 miljoner kronor. Av detta avser 20,5 miljoner (15 procent) kronor kostnader som inte kan lånefinansieras. Det gäller exempelvis utgifter vid inledningen av systemutveckling, såsom förstudier och grundläggande kravställning. Resterande del, som uppgår till 115,9 miljoner kronor, behöver lånefinansieras. Lånet rymms inte inom CSN:s befintliga låneram. Kostnader för avskrivning kommer att uppgå till 11,6 miljoner kronor årligen från det att systemet driftsätts och under 10 år. Nyutvecklingen kommer inte att bidra

---

<sup>39</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 22 april 2022.

<sup>40</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 26 april 2022.

<sup>41</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 1 april 2022.

till att öka effektiviteten i den administration som redan sker hos CSN.<sup>42</sup>

CSN kommer vidare att få ökade kostnader för handläggningen. Myndigheten kommer att behöva utöka antalet medarbetare med 133 heltidstjänster, fördelade på 112 handläggare, 7 chefer, 4,8 olika stödfunktioner (exempelvis inom ekonomi och HR) och 9 it-personal. Den årliga kostnaden för CSN:s administration ökar med omkring 149,5 miljoner kronor. Styckkostnaden per ärende blir därmed 2 200 kronor. I det ingår beräknade kostnader för delgivning om 655 kronor per ärende.<sup>43</sup>

Sammantaget bedömer CSN att myndighetens kostnader inklusive avskrivning av it-stöd kommer att uppgå till 161,1 miljoner kronor per år. Härutöver kommer de att ha en engångskostnad om 20,5 miljoner kronor.

#### *Uppgifter lämnade av Migrationsverket*

På grund av den osäkerhet som finns angående hur många som kommer att ansöka om det ekonomiska bistånd som Migrationsverket administrerar är det inte enkelt för verket att uppskatta vilka kostnader som förslaget kommer att medföra. Migrationsverket bedömer att myndigheten troligen inte kommer att behöva fler årsarbetskrafter för att kunna hantera det nya systemet med administrativa sanktionsavgifter. Den personal som i nuläget arbetar med att upprätta polisanmälningar kan omlokaliseras till att handlägga ärenden om sanktionsavgifter. Migrationsverket förväntar sig också att ett ökat informationsutbyte kommer att minska antalet felaktiga utbetalningar som kan komma i fråga för en sanktionsavgift. Mot denna bakgrund bedömer myndigheten att de eventuella ökade kostnaderna inte är större än att de kan hanteras inom ram.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Skrivelse från CSN den 8 april 2022.

<sup>43</sup> Skrivelse från CSN den 22 och 28 april 2022.

<sup>44</sup> Skrivelse från Migrationsverket den 25 mars 2022 och muntlig uppgift lämnad av företrädare för myndigheten den 21 mars 2022.

### *Uppgifter lämnade av Arbetsförmedlingen*

Arbetsförmedlingen uppskattar att kostnaden för utbildning av personal, information internt och externt samt ändrade rutiner kommer att uppgå till 1 miljon kronor. Kostnaden för att ta fram ett nytt it-stöd kommer enligt myndigheten uppgå till 25 miljoner kronor. Om stödet tas i bruk den 1 juli 2024 beräknas avskrivningskostnaden det första året vara 2,5 miljoner kronor. Därefter blir avskrivningskostnaden 5,6 miljoner kronor per år under resterande avskrivningstid om 5 år. Den årliga kostnaden för drift av it-stödet kommer att uppgå till 5,3 miljoner kronor.<sup>45</sup>

Arbetsförmedlingen bedömer att kostnaderna för att handlägga ett ärende om sanktionsavgift kommer att uppgå till 1 950 kronor. I det ingår kostnader för handläggning, fakturering och delgivning.<sup>46</sup> Arbetsförmedlingen har uppskattat att myndigheten kommer att handlägga 6 000 ärenden, vilket medför att den sammanlagda kostnaden för att handlägga ärenden kommer att uppgå till 11,7 miljoner kronor.

Sammantaget uppskattar Arbetsförmedlingen att de löpande årliga kostnaderna kommer att uppgå till 19,5 miljoner kronor under det första året och därefter till 22,6 miljoner kronor. Till detta kommer engångskostnaden om 1 miljon kronor för bland annat utbildning.

### *Uppskattning av kostnader för kommunerna*

Vi saknar uppgifter från kommunerna om hur stora kostnader som ett administrativt sanktionssystem kan förväntas medföra för dem. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har inte kunnat bedöma detta. Kostnaderna kommer säkerligen att skilja sig åt mellan olika kommuner, beroende på hur väl utbyggd kontrollverksamheten är. Kommunerna kommer att ha kostnader för att handlägga ärenden om sanktionsavgifter och för utbildning av personal. Ärendena kommer sannolikt inte vara så många i de enskilda kommunerna att det motiverar att nya it-stöd tas fram. Det är rimligt att anta att kommunerna kommer ha motsvarande kostnader för att handlägga ett ärende om sanktionsavgifter som övriga aktörer. Vi återkommer nedan till vad en sådan handläggingskostnad rimligen bör uppgå till.

---

<sup>45</sup> Skrivelser från Arbetsförmedlingen den 26 och 28 april 2022.

<sup>46</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen den 26 april 2022.

*Uppgifter lämnade av Sveriges a-kassor*

Sveriges a-kassor uppskattar att kostnader för ett centralt it-stöd kommer uppgå till 2,3 miljoner kronor och att kostnaden för att utbilda handläggare kommer att uppgå till 3,2 miljoner kronor. Till detta ska läggas kostnader för den centrala löpande it-förvaltningen om 630 000 kronor per år. Vad gäller löpande kostnader för respektive arbetslöshetskassa för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter har Sveriges a-kassor inte kunnat uppskatta dessa.<sup>47</sup> Det är rimligt att anta att arbetslöshetskassorna kommer att ha motsvarande kostnader för att handlägga ett ärende om sanktionsavgifter som övriga aktörer. Vi återkommer nedan till vad en sådan handlägningskostnad rimligen bör uppgå till.

*Vår bedömning av de beslutande myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas kostnader*

Förslaget om ett nytt system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område kommer att medföra betydande kostnader för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Även om vi anser att det är viktigt att tillräckliga resurser tillförs de berörda aktörerna kan vi konstatera att vissa av de kostnader som de berörda aktörerna har angett bör kunna hanteras inom respektive myndighets nuvarande anslag. Att det krävs utbildningsinsatser när ny lagstiftning införs är inte unikt för de förslag som vi lämnar utan uppkommer regelmässigt i lagstiftningsärenden. Kostnader för utbildning täcks normalt av myndigheternas anslag. Ny lagstiftning kräver normalt också nya interna föreskrifter och styrande dokument liksom information till allmänheten. Det får anses ingå i de normala uppgifterna för myndigheterna och därmed bör även sådana kostnader kunna hanteras inom befintliga ramar. Inte heller arbetslöshetskassorna bör tillskjutas medel från staten för utbildningskostnader.

Viss it-utveckling liksom drift av it-stöd omfattas också av myndigheternas ramar. Detta utgör en naturlig del av myndigheternas kärnverksamhet. I avsnitt 10.2.6 har vi föreslagit att regeringen bör ge Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital

---

<sup>47</sup> Skrivelse från Sveriges a-kassor den 1 april 2022.

hantering av sanktionsavgifter och att Försäkringskassan bör leda det arbetet. Om myndigheterna kan samverka kring framtagandet av nya it-stöd torde utvecklingskostnaderna kunna minska betydligt.

Kostnaderna för Arbetsförmedlingens löpande drift är sådana att de kan hanteras inom myndighetens ram. De engångskostnader som CSN har redovisat avser till stor del förstudier och kravställning som ska ske gemensamt med övriga beslutande myndigheter. Den eventuella återstående delen torde kunna hanteras inom myndighetens ram. De löpande kostnader som myndigheterna beräknat på grund av avskrivningar borde vidare kunna sänkas om utvecklingen av nya it-stöd görs gemensamt. Vi anser att det är rimligt att anta att en samordning på detta område kommer att leda till minskade kostnader i sådan utsträckning att de årliga avskrivningarna kommer att minska med uppskattningsvis 20 procent. Det innebär att Pensionsmyndighetens årliga kostnader kommer uppgå till 8 miljoner kronor per år, CSN:s kostnader kommer uppgå till 9,3 miljoner kronor per år och Arbetsförmedlingen kostnader det första året kommer uppgå till 2 miljoner kronor och sedan till 4,5 miljoner kronor per år. Uppskattningen av kostnaden för arbetslöshetskassornas it-utveckling om 2,3 miljoner kronor framstår som rimlig och bör läggas till grund för bedömningen av deras kostnader.

Vad gäller de uppskattade kostnaderna för handläggning av sanktionsavgiftsärenden har de flesta myndigheterna, som redogjorts för närmare ovan, utgått från handläggningskostnaderna för återkravsärenden. Vi anser att det är rimligt att utgå från kostnaderna för att handlägga återkrav eftersom ett ärende om återkrav på flera sätt liknar ett ärende om sanktionsavgift. Återkrav är en ärendetyp som de flesta av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna redan har och som därmed kan tjäna som utgångspunkt.

Även om vi anser att det är rimligt att utgå från en jämförelse med vad återkravsärenden kostar att handlägga anser vi att det sannolikt går att handlägga ärenden om sanktionsavgifter på ett mer kostnadseffektivt sätt än vad de berörda aktörerna har uppskattat. Det är fullt möjligt att en ny organisation för handläggning av sanktionsavgifter kan vara mer effektiv än nuvarande ordning för återkrav. Att de uppskattade handläggningskostnaderna skiljer sig åt mellan olika aktörer tyder på att så skulle kunna vara fallet. Vidare anser vi att samordningsvinster skulle kunna uppstå om handläggning av sanktionsavgifter görs tillsammans med handläggning av återkrav. Många av de bedöm-

ningar som ska göras i ärenden om återkrav och sanktionsavgifter är desamma, bland annat om det har varit fråga om en felaktig utbetalning. Även bedömningarna av eftergift av återkrav och nedsättning av sanktionsavgifter har många beröringspunkter. Vid införandet av nya arbetssätt bör det finnas ett digitalt stöd för att hantera arbetsmomenten. Ett effektivt it-stöd kan leda till att personalkostnaderna kan minska. I det tidigare förslaget till ett administrativt sanktions-system bedömdes kostnaden för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att handlägga ett sanktionsavgiftsärende till 700 kronor.<sup>48</sup> Även om det skett en del inflation sedan dess är det svårt att förklara varför kostnaderna i dag skulle vara så mycket högre.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att det är rimligt att utgå från att styckkostnaden för att handlägga ett ärende om sanktionsavgifter för samtliga aktörer kommer att uppgå till 1 600 kronor. Det innebär en kostnad för Försäkringskassan om 160 miljoner kronor, för Pensionsmyndigheten om 16 miljoner kronor, för CSN om 108,8 miljoner kronor, för Arbetsförmedlingen om 9,6 miljoner kronor, för kommunerna om 4,8 miljoner kronor och för arbetslöshetskassorna om sammanlagt 72 miljoner kronor. Det har inte varit möjligt att bedöma vad kostnaderna för varje enskild kommun eller arbetslöshetskassa skulle kunna uppgå till. I avsnitt 12.3.5 redovisas hur kostnaderna kan minska över tid.

### *Konsekvenser för Polismyndigheten*

Polismyndigheten är av uppfattningen att förslaget om administrativa sanktionsavgifter sannolikt inte kommer att leda till minskade kostnader utan i stället kommer att frigöra resurser för bekämpning av allvarligare brottslighet.<sup>49</sup>

Enligt Polismyndighetens uppskattning arbetar ungefär 60 årsarbetskrafter på myndigheten med bidragsbrott. I denna siffra ingår endast utredningspersonal, inte spaning och underrättelseverksamhet. Om sanktionssystemet införs och antalet anmälda bidragsbrott kommer att minska betydligt, uppskattar myndigheten att ungefär hälften av nuvarande årsarbetskrafter behöver arbeta med den brottslighet som fortsättningsvis kommer att anmälas. De bidragsbrott som då

<sup>48</sup> *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*, SOU 2011:3, s. 244. Det saknas i betänkandet en närmare beskrivning av hur denna kostnad är framräknad.

<sup>49</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 14 januari 2022.



kommer finnas kvar i det straffrättsliga spåret kommer innehålla en högre andel brott som är mer krävande att utreda. Det innebär att 30 årsarbetskrafter inte längre kommer att behövas för utredning av bidragsbrott. Eftersom en årsarbetskraft kostar ungefär 750 000–800 000 kronor innebär det en årlig besparing på ungefär 23 miljoner kronor.<sup>50</sup>

Det har inte varit möjligt för oss att uppskatta vilka övriga besparingar som Polismyndigheten skulle kunna göra utöver att minska den personal som arbetar direkt med utredning av bidragsbrott. När förslaget om administrativa sanktionsavgifter genomförs kommer även myndighetens indirekta kostnader för lokaler och personal som arbetar med ekonomi, HR och liknande stödverksamheter att minska. Det innebär att myndighetens besparingar sannolikt kommer att bli ännu större än vad vi har haft möjlighet att uppskatta.

### *Konsekvenser för Åklagarmyndigheten*

Åklagarmyndigheten anser att förslaget om administrativa sanktionsavgifter inte kommer att leda till några minskade kostnader för myndigheten.<sup>51</sup>

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten som bygger på tidsredovisning under ett par veckor under ett år, har antalet årsarbetskrafter som arbetar med bidragsbrott varierat de senaste åren. År 2017 var det 4 årsarbetskrafter, 2018 var det 2, 2019 var det 4, 2020 var det 6 och 2021 arbetade 10 årsarbetskrafter med denna typ av brott. Åklagarmyndigheten har påpekat att det stora inflödet som återspeglas i tidsredovisningen för 2020 och 2021 förefaller vara ett undantag och att mellan 2 och 4 årsarbetskrafter är mer det normala. Till detta ska läggas årsarbetskrafter (åklagare och administratörer) som arbetar med administrativa arbetsuppgifter. Genomsnittlig årlig kostnad för en åklagare uppgår till 900 000 och för en administratör till ungefär 650 000 kronor.<sup>52</sup>

Som vi närmare har redogjort för i kapitel 5 och i avsnitt 7.5.2 har antalet kontrollutredningar och polisanmälningar ökat under många år även om det var en nedgång 2021. Antalet anmälda misstänkta brott kan antas fortsätta öka framöver med anledning av regeringens

---

<sup>50</sup> Skrivelser från Polismyndigheten den 4, 29 och 30 mars 2022.

<sup>51</sup> Skrivelse från Åklagarmyndigheten den 14 januari 2022.

<sup>52</sup> Skrivelser från Åklagarmyndigheten den 15 och 31 mars 2022.

och myndigheternas ambitionshöjning inom området, att bidragsbrottslagen från och med den 1 januari 2020 utökades till att omfatta fler förmåner och stöd och att Utbetalningsmyndigheten inrättas från och med 1 januari 2024. Enligt vår bedömning är det därför mest rättvisande att se hur många årsarbetskrafter som i genomsnitt arbetat med bidragsbrott. I genomsnitt har fem årsarbetskrafter arbetat med bidragsbrott de senaste fem åren, och denna siffra bör också ligga till grund för vår bedömning. Till detta ska läggas tre årsarbetskrafter som arbetar med övrig administration, varav en åklagare och två administratörer. I den fortsatta beräkningen utgår vi därför från att sex åklagare och två administratörer arbetar med bidragsbrotten.

Förslaget om ett administrativt sanktionssystem kommer medföra att anmälningarna som görs till brottsutredande myndigheter minskar. De mer komplicerade och resurskrävande ärendena kommer fortsatt att hanteras i det straffrättsliga spåret. I likhet med bedömningen för Polismyndigheten anser vi att det är rimligt att hälften av de resurser som i dag arbetar med bidragsbrott kommer att behöva arbeta med dessa frågor efter att förslaget om sanktionsavgifter genomförs. Tre åklagare och en administratör kommer således inte längre behövas i detta arbete. Det innebär en besparing med ungefär 3,4 miljoner kronor per år. Eftersom vi har saknat uppgift om Åklagarmyndighetens indirekta kostnader för hanteringen av bidragsbrott är det sannolikt att myndigheten kommer att minska sina kostnader mer än vad vi har kunnat uppskatta.

#### *Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten*

Ekobrottsmyndigheten hanterar endast bidragsbrott undantagsvis. I de fallen gäller det framför allt brottslighet som troligtvis inte kommer omfattas av det föreslagna sanktionssystemet. Att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter bedöms därför inte påverka Ekobrottsmyndighetens kostnader.

### *Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Som vi redogjort närmare för i avsnitt 8.13 föreslår vi att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket kommer att leda till ökade kostnader för domstolarna. Det är inte helt enkelt att uppskatta hur många beslut som kommer att överklagas. För att kunna få en bild av detta har vi utgått från hur benägenheten att överklaga ser ut när det gäller beslut om återkrav.<sup>53</sup>

Enligt *Försäkringskassan* omprövas ungefär 2 procent av myndighetens alla återkravsbeslut. Av omprövningsbesluten överklagas sedan 27 procent till domstol.<sup>54</sup> *Pensionsmyndigheten* har uppgett att ungefär 4 eller 5 procent av myndighetens återkravsbeslut omprövas och att 1 procent av dessa beslut överklagas.<sup>55</sup> *CSN* har uppgett att ungefär 2 eller 3 procent av återkravsbesluten överklagas.<sup>56</sup> Av uppgifter från *Arbetsförmedlingen* framgår att ungefär 13 procent begär omprövning av återkravsbesluten.<sup>57</sup> Sveriges a-kassor uppskattar att mindre än 10 procent av arbetslöshetskassornas återkravsbeslut överklagas.<sup>58</sup>

Det är rimligt att utgå från att benägenheten att överklaga ett beslut om sanktionsavgift kommer att vara något högre än för att begära omprövning och överklaga ett beslut om återkrav. Detta då en avgift troligen uppfattas som hårdare av den enskilde än ett återkrav. Det uppställs inte heller något krav på uppsåt eller oaktsamhet för att en avgift ska kunna tas ut. Sannolikt kommer fler beslut om sanktionsavgift överklagas i ett tidigt skede när regleringen är ny. Därefter kan antalet överklaganden förväntas minska något. Mot denna bakgrund och vad de berörda aktörerna anfört om hur många ärenden om återkrav som omprövas och överklagas, bedömer vi att ungefär 5 procent av alla ärenden om administrativa sanktionsavgifter kommer att överklagas till domstol.<sup>59</sup>

<sup>53</sup> Migrationsverket har inga ärenden om återkrav, varför den myndigheten inte omfattas av jämförelsen.

<sup>54</sup> Muntlig uppgift lämnad av företrädare för Försäkringskassan den 18 mars 2022.

<sup>55</sup> Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 14 januari och 18 mars 2022 och muntlig uppgift lämnad av företrädare för myndigheten den 24 januari 2022.

<sup>56</sup> Skrivelse från CSN den 14 januari 2022.

<sup>57</sup> Skrivelser från Arbetsförmedlingen 14 januari, 24 februari och 1 april 2022. Det har inte varit möjligt för Arbetsförmedlingen att bedöma hur stor andel av återkravsbesluten som överklagas.

<sup>58</sup> Skrivelse från Sveriges a-kassor den 27 mars 2021.

<sup>59</sup> I tidigare betänkande om sanktionsavgift på välfärdssystemens område har bedömningen gjorts att i genomsnitt mellan 6 och 8 procent av besluten skulle överklagas, se SOU 2011:3, s. 249. Det förslaget utgick emellertid från att sanktionsavgifter endast skulle beslutas för mindre överträdelser.

Som framgått ovan bedömer vi att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av den nya lagen årligen kommer att fatta beslut i ungefär 233 000 ärenden. Med utgångspunkt i antagandet att 5 procent av ärendena kommer att överklagas kommer det leda till 11 650 tillkommande mål i förvaltningsdomstol varje år. Det är rimligt att anta att genomsnittskostnaden för ett sådant mål är detsamma som för ett genomsnittligt socialförsäkringsmål, vilket för år 2021 var 10 688 kronor för ett mål i förvaltningsrätt och 21 422 kronor för ett mål i kammarrätt.<sup>60</sup> Det innebär att kostnaderna för förvaltningsrätterna kommer att uppgå till 124,5 miljoner kronor. För kammarrätternas del blir det – med en överklagandefrekvens på 21 procent<sup>61</sup> – 52,4 miljoner kronor. Sammantaget innebär det ökade kostnader som uppgår till 176,9 miljoner kronor.

Hänsyn ska emellertid också tas till att mål om sanktionsavgifter kommer att kunna handläggas gemensamt med mål om den förmån som avgiften avser. Som framgått närmare i avsnitt 8.13.4 kommer beslut om sanktionsavgift inte att överklagas inom samma tid och på samma sätt som gäller för ett beslut om den förmån eller det stöd som har föranlett avgiften. Det kommer inte heller finnas möjlighet att begära omprövning av ett beslut om sanktionsavgift utöver vad som framgår av 39 § förvaltningslagen (2017:900). Olika typer av mål som rör samma felaktiga utbetalning kan därmed hanteras av olika instanser samtidigt. Många mål om sanktionsavgifter kommer dock att handläggas av en domstol samtidigt som mål som rör indragning av en förmån och återkrav avseende samma överträdelse. Det får förutsättas att domstolen i en sådan situation kommer att handlägga de olika målen tillsammans, eftersom det i stor utsträckning är samma sakfråga som ska prövas. Gemensam handläggning kommer att leda till betydande lägre handläggningskostnader. Vi anser att det är rimligt att de handläggningskostnader som framräknats ovan på detta sätt kan minskas med en tredjedel. De innebär att vi uppskattar att de sammanlagda kostnaderna för de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att uppgå till 117,9 miljoner kronor.

---

<sup>60</sup> *Sveriges Domstolars årsredovisning för 2021*, s. 157 f.

<sup>61</sup> *Sveriges Domstolars årsredovisning för 2021*, s. 51.

### *Konsekvenser för de allmänna domstolarna*

Kostnaderna för de allmänna domstolarna kan förväntas minska med anledning av förslaget om administrativa sanktionsavgifter. Mellan 88 och 90 procent av de brottsanmälningar som görs till brottsutredande myndigheter kommer att försvinna med vårt förslag och i stället hanteras i systemet med administrativa sanktionsavgifter. Det kan antas att en något högre andel av fortsatta brottsanmälningar kommer att leda till åtal. Ett rimligt antagande är att ungefär 85 procent av målen på allmän domstol kommer att försvinna. År 2021 inkom 981 mål som rörde bidragsbrott till tingsrätterna.<sup>62</sup> Om 85 procent av de målen skulle försvinna skulle det motsvara 834 mål. 2021 var styckkostnaden för ett brottmål i tingsrätt 13 882 kronor,<sup>63</sup> vilket innebär att kostnaderna för tingsrätt kan förväntas minska med 11,6 miljoner kronor. Överklagandefrekvensen för ett brottmål i tingsrätt uppgår till 10 procent och kostnaden för ett brottmål i hovrätt uppgår till 55 240 kronor.<sup>64</sup> Det innebär att kostnaden för mål i hovrätt kan förväntas minska med 4,6 miljoner kronor. Sammantaget blir det en minskning av kostnader för de allmänna domstolarna med ungefär 16,2 miljoner kronor.

### *Sammantagna kostnader för Sveriges Domstolar*

Sammantaget innebär det att kostnaderna för Sveriges Domstolar i sin helhet kommer att öka med 101,7 miljoner kronor. Kostnaderna kan förväntas minska efter tid, i takt med att färre ärenden kommer att överklagas. En närmare beskrivning av detta finns i avsnitt 12.3.5.

### *Konsekvenser för IAF*

IAF ska enligt vårt förslag föra det allmänna talan i vissa ärenden om sanktionsavgift enligt den nya lagen. Antalet överklaganden till domstol beräknas bli relativt högt och antalet ärenden där myndigheten lämnar yttranden till domstol bedöms öka. Vidare kommer den kortare överklagandetiden innebära krav på en snabbare hantering och ett behov av ökad bemanning och bevakning under ledig-

<sup>62</sup> Statistik inhämtad från Domstolsverket.

<sup>63</sup> *Sveriges Domstolars årsredovisning 2021*, s. 157.

<sup>64</sup> *Sveriges Domstolars årsredovisning 2021*, s. 31 och 157.

heter. Mot denna bakgrund har IAF uppskattat att kostnaderna för myndighetens nya uppdrag kommer att uppgå till 2 miljoner kronor, vilket ungefär motsvarar två årsarbetskrafter.<sup>65</sup>

Vi anser att den uppskattning av kostnader som IAF har gjort är rimlig och att kostnaden inte kan hanteras inom myndighetens nuvarande ram.

### *Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten*

Beslut enligt den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område kommer att vara verkställbara enligt utsökningsbalken. De beslutande myndigheterna och arbetslöshetskassorna kommer därför kunna begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Det kan antas leda till att antalet mål om verkställighet hos myndigheten ökar. Som redogörs för närmare i avsnitt 12.7 kan förslaget om ett administrativt sanktionsavgiftssystem också leda till att antalet personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten ökar. Vi bedömer att de ökade kostnaderna inte kommer vara högre än att de kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.<sup>66</sup>

### *Sammantagna kostnader*

De sammantagna kostnaderna för att genomföra förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter kommer under det första året uppgå till ungefär 468 miljoner kronor och under det andra året till ungefär 470 miljoner kronor. Vidare tillkommer en engångskostnad om 2,3 miljoner kronor för att anpassa arbetslöshetskassornas it-system till den nya handläggningen av administrativa sanktionsavgifter. Som angetts ovan utgår vi från att antalet ärenden om sanktionsavgifter kommer att avta efter hand som antalet felaktiga utbetalningar minskar. I avsnitt 12.3.5 redovisas hur kostnaderna kan komma att minska över tid.

---

<sup>65</sup> Skrivelse från IAF den 13 april 2022.

<sup>66</sup> Jämför den bedömning som gjordes i *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, prop. 2021/22:206.

### 12.3.3 Förslaget om att Ekobrottsmyndigheten ska utreda bidragsbrott

**Bedömning:** Förslaget om att flytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten kommer sammantaget att kosta ungefär 161 miljoner kronor. Kostnaderna kommer sedan att avta efter hand.

#### Skälen för bedömningen

*Förslaget om att Ekobrottsmyndigheten ska utreda bidragsbrott kommer att medföra ökade kostnader*

I kapitel 9 har vi föreslagit att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska flyttas från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten. Det är en förutsättning att förslaget om administrativt sanktionssystem införs för att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska överflyttas till Ekobrottsmyndigheten. I avsnitt 12.3.2 har konsekvenserna av ett administrativt sanktionsavgiftssystem behandlats. Nedan redogör vi för vilka konsekvenserna blir om ansvaret för att utreda bidragsbrott härutöver flyttas mellan de brottsutredande myndigheterna. Vi har i avsnitt 8.17 bedömt att mellan 10 och 12 procent av de anmälningar som i dag görs till Polismyndigheten kommer att kvarstå om ett administrativt sanktionssystem i enlighet med våra förslag införs, vilket motsvarar mellan 700 och 850 ärenden. De överträdelser som av olika orsaker är mer krävande att utreda kommer i stor utsträckning fortfarande att hanteras inom det straffrättsliga spåret.

*Konsekvenser för beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*

Om förslaget att ändra ansvaret för att utreda bidragsbrott genomförs kommer de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att göra anmälningar till åklagare på Ekobrottsmyndigheten i stället för till Polismyndigheten. De berörda aktörerna kommer att behöva se över sina mallar och riktlinjer och säkerställa att rätt begrepp används. Bland annat behöver de ändra så att det står

att anmälan ska göras till åklagare i stället för till Polismyndigheten och ordet polisanmälan behöver ersättas med brottsanmälan (eller liknande). Denna förändring bedömer vi inte kommer att medföra någon större ökad arbetsinsats eller ökade kostnader.

Det kan finnas viss risk att kompetens försvinner från myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna om Ekobrottsmyndigheten rekryterar personal därifrån som har specialistkompetens i fråga om de olika förmånerna och stöden som välfärdssystemen omfattar.

Sammantaget anser vi att förslaget inte kommer att påverka de beslutande myndigheterna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna i någon större utsträckning.

### *Konsekvenser för Polismyndigheten*

Polismyndigheten har anfört att ett genomförande av förslaget att överflytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten skulle frigöra resurser från bland annat anmälningsupptagning, förundersökningsledning samt utredning av bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen. Någon egentlig minskad kostnad skulle det enligt myndigheten inte bli eftersom Polismyndigheten i dagsläget har ett underskott av de resurser som krävs för att genomföra sitt övergripande uppdrag. Däremot skulle de frigjorda resurserna kunna användas för andra prioriterade brottsområden.<sup>67</sup>

Förslaget om att flytta ansvaret för utredningar av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten innebär att Polismyndigheten inte längre kommer att handlägga den typen av ärenden. Som redogjorts för i avsnitt 12.3.2 skulle ungefär 30 årsarbetskrafter arbeta med bidragsbrott efter att det administrativa sanktionsavgiftssystemet införts. Eftersom en årsarbetskraft kostar ungefär 750 000–800 000 kronor uppgår kostnaderna för detta till ungefär 23 miljoner kronor.<sup>68</sup> När utredningen av bidragsbrott försvinner helt och hållet från Polismyndigheten kommer motsvarande årliga besparingar uppstå för myndigheten. De resurserna kan användas för att finansiera de ökade kostnader som kommer att uppstå hos övriga myndigheter. Eftersom vi har saknat uppgift om Polismyndighetens indirekta kostna-

---

<sup>67</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 14 januari 2022.

<sup>68</sup> Skrivelser från Polismyndigheten den 4, 29 och 30 mars 2022.



der för hanteringen av bidragsbrott är det sannolikt att myndigheten kommer att minska sina kostnader mer än vad vi har kunnat uppskatta.

### *Konsekvenser för Åklagarmyndigheten*

Åklagarmyndigheten har anfört att kostnaderna inte kommer att minska för myndigheten om ansvaret för att utreda bidragsbrott överflyttas till Ekobrottsmyndigheten. Enligt myndigheten finns det risk att kompetens och erfarenhet om bidragsbrott går förlorad. Om fler åklagare kommer att rekryteras till Ekobrottsmyndigheten måste de tas från Åklagarmyndigheten, eftersom det är den enda myndigheten som utbildar åklagare.<sup>69</sup>

Förslaget att överflytta ansvaret för utredning av bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten kommer innebära att Åklagarmyndigheten inte längre ska handlägga den typen av ärenden. Som redogjorts för i avsnitt 12.3.2 arbetar ungefär åtta årsarbetskrafter (sex åklagare och två administratörer) med handläggningen av bidragsbrott. Ungefär tre åklagare och en administratör skulle finnas kvar efter att systemet med administrativa sanktionsavgifter införts. Eftersom den årliga kostnaden för åklagare uppgår till 900 000 kronor och för administratörer till 650 000 kronor, medför förslaget att överflytta ansvaret för bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten en besparing för Åklagarmyndigheten om ungefär 3,4 miljoner kronor. Myndigheten kan få ökade kostnader på grund av att det kommer krävas mer samverkan med Ekobrottsmyndigheten gällande olika gränsdragningsproblem. Myndigheten kan också behöva rekrytera ny personal för att kompensera för de åklagare som eventuellt kommer att rekryteras till Ekobrottsmyndigheten.<sup>70</sup> Om Åklagarmyndighetens indirekta kostnader skulle medräknas skulle de sammantagna besparingarna kunna bli högre än vad vi har kunnat räkna med.

---

<sup>69</sup> Skrivelse från Åklagarmyndigheten den 14 januari 2022.

<sup>70</sup> Skrivelse från Åklagarmyndigheten den 8 april 2022.

*Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten*

Ekobrottsmyndigheten bedömer att myndigheten kommer att få betydande ökade kostnader om ansvaret för bidragsbrott flyttas dit. Ekobrottsmyndigheten delar in sina ärenden i tre olika kategorier utifrån hur krävande de är att utreda. Mängdärenden är ärenden som kan handläggas enligt standardiserade utredningsrutiner där den effektiva utredningstiden understiger åtta timmar. Kostnaden för sådana ärenden uppgår till 8 000 kronor. Projektärenden är ärenden som kräver fler utredningsåtgärder än mängdbrottsärendena, men ändå är av sådan beskaffenhet att de i allt väsentligt kan handläggas enligt förenklade utredningsrutiner och där den effektiva utredningstiden understiger 80 timmar. Kostnaden för sådana ärenden är 100 000 kronor. Särskilt krävande ärenden är ärenden som avser komplicerad brottslighet som är krävande att handlägga och därför normalt bör utredas av en utredningsgrupp under ledning av en eller flera åklagare. Exempel på det är ärenden med internationella kopplingar och ärenden där hemliga tvångsmedel används. De särskilt krävande ärendena kostar 1,2 miljoner kronor. Ekobrottsmyndigheten bedömer att myndigheten kommer att ha ett ökat behov av resurser för under rättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet och att kostnaden för det kommer att uppgå till 30 miljoner kronor.<sup>71</sup>

Med ett tillkommande antal ärenden avseende bidragsbrott uppgående till 800 ärenden per år bedömer vi att omkring 400 ärenden kommer att vara mängdärenden, 300 projektärenden och 100 ärenden kommer vara särskilt krävande ärenden. Både Polismyndigheten och Försäkringskassan har uppgett att de uppskattar att ungefär 100 särskilt krävande ärenden kommer att anmälas till Ekobrottsmyndigheten. Bedömningen bygger på att det under 2021 gjordes 157 polisanmälningar som rörde assistansersättning. Högst 100 av de ärendena var så krävande att utreda att de skulle komma att ingå i Ekobrottsmyndighetens kategori av särskilt krävande ärenden. Utredning av bidragsbrott rörande andra förmåner eller stöd torde enligt Polismyndigheten sällan vara så krävande att de skulle omfattas av denna kategori.<sup>72</sup> Ekobrottsmyndigheten har uppgett att myndigheten inte utifrån tillgängligt underlag kan uppskatta hur många ärenden som kommer att vara särskilt krävande att utreda. Antalet sådana

<sup>71</sup> Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 11 april 2022.

<sup>72</sup> Skrivelser från Polismyndigheten den 25 april 2022 och från Försäkringskassan den 26 april 2022.

ärenden kan komma att bli upp emot 200, men kan också komma att uppgå till hundratalet.<sup>73</sup>

Vi anser att de uppgifter som lämnats av Polismyndigheten och Försäkringskassan framstår som rimliga och får stöd i officiella siffror i årsredovisningen. De bör därför kunna läggas till grund för bedömningen i denna del. Vad gäller fördelningen mellan övriga brottskategorier överensstämmer den med vad Polismyndigheten redogjort för när det gäller hur krävande bidragsbrott är att handlägga och som finns närmare beskrivet i avsnitt 8.17. De kostnader för underrättelseverksamhet och brottsförebyggande arbete som Ekobrottsmyndigheten har uppgett kommer att uppstå framstår som rimliga. Sammantaget kommer därmed Ekobrottsmyndighetens kostnader för att hantera bidragsbrottsutredningar att uppgå till ungefär 185 miljoner kronor.

Det kan konstateras att kostnaderna för Ekobrottsmyndigheten att utreda bidragsbrott kommer att bli betydligt högre än de kostnader som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i dag har för handläggning av ärenden om bidragsbrott.

Polismyndigheten har angett att myndigheten inte lägger tillräckligt med resurser på att utreda bidragsbrott och att antalet utredare skulle behöva ökas betydligt för att säkerställa att sådana brott kan utredas på ett bra sätt.<sup>74</sup> Det är svårt för Polismyndigheten att prioritera bidragsbrott eftersom allvarlig brottslighet alltid kommer att ha företräde, oavsett hur mycket resurser eller kompetens som tillförs utredningar av bidragsbrott. Det saknas vidare kompetens som kan utreda brotten på ett bra sätt. Spaning och hemliga tvångsmedel används i lägre utsträckning än vad som hade varit optimalt. I flera regioner har Polismyndigheten inte heller möjlighet att utreda flera större härvor (exempelvis avseende assistansersättning) samtidigt.

Åklagarmyndighetens uppskattning av hur många årsarbetskrafter som arbetar med bidragsbrott är osäkra eftersom de bygger på några veckors tidsredovisning per år och kan antas ligga i underkant i förhållande till vilka resurser som skulle behöva läggas på denna brottskategori. Det saknas vidare uppgift om vilka indirekta kostnader som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har för hanteringen av bidragsbrott.

<sup>73</sup> Skrivelse från Ekobrottsmyndigheten den 2 maj 2022.

<sup>74</sup> Skrivelse från Polismyndigheten den 4 mars 2022. Enligt en uppskattning bör antalet årsarbetskrafter som arbetar med bidragsbrott uppgå till minst 100, i stället för de 60 som arbetar med det i dag.

Detta innebär sammantaget att det är mycket svårt att jämföra de resurser som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten uppgett att de lägger på utredningen av bidragsbrott för närvarande med de resurser som Ekobrottsmyndigheten kommer att lägga på denna uppgift. Kostnaderna för att utreda brott vid Ekobrottsmyndigheten är också högre än vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Åklagare inom Ekobrottsmyndigheten kommer med vårt förslag att leda alla förundersökningar om bidragsbrott. Personalen på Ekobrottsmyndigheten är mer specialiserad på ekonomisk brottslighet. Till detta kommer att Ekobrottsmyndigheten har andra möjligheter att bedriva spaning, använda sig av hemliga tvångsmedel och arbeta brottsförebyggande. Syftet med att föra över ansvaret för bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten är också att kunna utnyttja de möjligheter som den myndigheten har i dessa avseenden.

Kostnaderna för Ekobrottsmyndigheten att utreda bidragsbrott kan förväntas minska när våra sammantagna förslag får effekt i form av minskade felaktiga utbetalningar. I avsnitt 12.3.5 redogörs närmare för hur kostnaderna kan antas minska över tid.

### *Konsekvenser för de allmänna domstolarna*

Under 2021 inkom 981 mål om bidragsbrott till tingsrätterna. I avsnitt 12.3.2 har vi gjort bedömningen att förslaget om ett administrativt sanktionsavgiftssystem kommer att medföra att antalet mål på tingsrätterna kommer att minska med 85 procent till ungefär 147 mål per år. Förslaget om att Ekobrottsmyndigheten ska överta ansvaret för att utreda misstänkta bidragsbrott kommer medföra en ambitionshöjning när det gäller sådana brottsutredningar. Ekobrottsmyndigheten kommer ha andra möjligheter att prioritera utredningen av bidragsbrott och kommer ha större möjligheter att använda spaning och andra utredningsåtgärder än vad Polismyndigheten har. På myndigheten kommer vidare finnas ekonomisk kompetens som kan användas. Detta medför att överflyttningen kan förväntas leda till att fler misstänkta bidragsbrott leder till åtal, vilket i sin tur kommer att leda till fler mål på tingsrätterna.

Vi anser att det är rimligt att utgå från att antalet mål som årligen inkommer till tingsrätterna efter att sanktionsavgiftssystemet har införts och bidragsbrottsutredningarna flyttats över till Ekobrottsmyn-

digheten kommer att uppgå till ungefär 245, vilket motsvarar 25 procent av det antal som handläggs av tingsrätterna i dag. Kostnaden för tingsrätt att handlägga de ytterligare 98 målen kommer att uppgå till ungefär 1,4 miljoner kronor och kostnaden för att handlägga de överklagade målen för hovrätt kommer att uppgå till ungefär en halv miljon kronor. Det medför en sammantagen ökad kostnad om 1,9 miljoner kronor efter införandet av sanktionsavgiftssystemet och överflyttningen av ansvaret till Ekobrottsmyndigheten.<sup>75</sup>

### *Konsekvenser för Kriminalvården*

Som har beskrivits närmare i avsnitt 7.4.1 utgör varken bidragsbrott av normalgraden eller grova bidragsbrott så kallade artbrott. Normalpåföljden för bidragsbrott är därför en icke-frihetsberövande påföljd om inte straffvärdet uppgår till ett års fängelse eller att återfall talar för frihetsberövande påföljd. Enligt Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum bör som utgångspunkt brott som rör belopp över ungefär 18 basbelopp motsvara ett straffvärdet om fängelse ett år.<sup>76</sup> Den vanligaste påföljden för bidragsbrott är således villkorlig dom, men om antalet mål hos de allmänna domstolarna blir fler skulle också antalet utdömda fängelsepåföljder kunna öka något. Eventuella ökade kostnader för Kriminalvården bedöms dock inte bli större än att de kan hanteras inom myndighetens nuvarande ram.

### *Sammantagna kostnader*

De sammantagna kostnaderna för att genomföra förslaget om att överflytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten kommer att uppgå till ungefär 161 miljoner kronor. Som angetts ovan utgår vi från att antalet brottsanmälningar kommer att avta efter hand, vilket även kommer att leda till att Ekobrottsmyndighetens kostnader kommer att minska. I avsnitt 12.3.5 redovisas hur kostnaderna kan komma att minska över tid.

<sup>75</sup> I beräkningen har vi utgått från att kostnaden för att handlägga ett brottmål i tingsrätt uppgår till 13 882 kronor och i hovrätt till 55 240 kronor, samt att överklagandefrekvensen uppgår till 10 procent, se *Sveriges Domstolars årsredovisning 2021*, s. 31 och 157.

<sup>76</sup> Åklagarmyndigheten, 2021, *Bidragsbrott, Inklusiva assistansbedrägerier*, Rättslig vägledning 2021:8, s. 26.

### 12.3.4 Förslag om styrning och samverkan

**Bedömning:** ESV kommer, med anledning av våra förslag, få ökade kostnader som beräknas uppgå till 2,5 miljoner kronor per år. Försäkringskassan beräknas få en engångskostnad om 2 miljoner kronor.

#### Skälen för bedömningen

*Förslagen om styrning och samverkan kommer att leda till vissa ökade kostnader*

I kapitel 10 har vi föreslagit vissa åtgärder avseende regeringens styrning och uppföljning av myndigheternas och aktörernas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Åtgärderna syftar också till att det ska bli enklare för enskilda att göra rätt, att kunna hantera sanktionsavgifter digitalt och att utveckla samverkan mellan de berörda aktörerna. Förslagen i kapitlet kan få vissa konsekvenser för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Brottförebyggande rådet (Brå), Ekobrottsmyndigheten, ESV, IAF och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

#### *Konsekvenser för ESV*

Vi har i avsnitt 10.2.3 och 10.2.5 föreslagit att ESV ska få i uppdrag att ta fram resultatindikatorer för hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Myndighetens lägesbeskrivningar och åtgärdsförslag avseende korrekta utbetalningar bör vidare enligt vårt förslag även omfatta hanteringen av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Slutligen föreslår vi att ESV vart tredje år ska redovisa analyser av myndigheternas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen har haft. Vi föreslår också att regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att vidta åtgärder för att underlätta för enskilda att göra rätt vid ansökan om förmåner från välfärdssystemen och att ESV bör tillhandahålla mötesformer för myndigheterna att gemensamt diskutera och utbyta erfarenheter av hur det ska vara lätt att göra rätt och informationens betydelse vid brottsanmälningar.

ESV har uppskattat att kostnaden för uppdraget att ta fram resultatindikatorer uppgår till ungefär en halv miljon kronor. Att inkludera hanteringen av bidragsbrott och sanktionsavgifter i ESV:s lägesbeskrivningar och i rapporten om åtgärder är enligt myndigheten möjligt att hantera inom nuvarande ram. Uppgiften att redovisa analyser av myndigheternas hantering av sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott och vilka brottsförebyggande effekter hanteringen har fått är helt ny för ESV. Den kommer att kräva både ny kompetens och tillgång till data som myndigheten i dag saknar. ESV uppskattar därför att uppdraget kommer att medföra ökade kostnader om 2 miljoner kronor. Uppgiften att tillhandahålla mötesformer för myndigheterna innebär inte större kostnader för ESV än att de kan hanteras inom ram. Sammantaget innebär det att ESV bedömer att myndigheten kommer att få ökade årliga kostnader som uppgår till ungefär 2,5 miljoner kronor.<sup>77</sup>

Vi anser att de kostnader som ESV har räknat med framstår som rimliga och att de inte enbart kan hanteras inom myndighetens nuvarande ram.

#### *Konsekvenser för Försäkringskassan*

Vi har i avsnitt 10.2.6 föreslagit att regeringen bör ge Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter. Försäkringskassan bör enligt vårt förslag leda det arbetet. Uppdraget kommer att leda till ökade kostnader. Vi anser att det är rimligt att utgå från att Försäkringskassans kostnader för att leda arbetet kommer att uppgå till 2 miljoner kronor. Kostnaderna för övriga myndigheter bedöms inte vara högre än att de kan hanteras inom respektive myndighets ram.

#### *Konsekvenser för övriga aktörer*

Vi föreslår att Brå, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Ekobrottsmyndigheten, IAF och IVO ska vara ESV behjälpliga i arbetet med att ta fram resultatindikatorer. De eventuellt ökade kostnader som detta uppdrag skulle

---

<sup>77</sup> Skrivelser från ESV den 29 mars och 5 maj 2022.

kunna medföra är inte större än att de kan hanteras inom respektive myndighets ram.

Vi föreslår också att regeringen bör ge IAF och IVO i uppdrag att följa upp arbetslöshetskassornas och kommunernas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. De båda myndigheterna är tillsynsmyndigheter, den ena över arbetslöshetsförsäkringen och den andra över sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppdragen att följa upp arbetslöshetskassornas och kommunernas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott torde inte leda till högre kostnader för de båda myndigheterna än att det kan hanteras inom respektive myndighets ram.

Vi har också föreslagit att Socialstyrelsen bör få i uppdrag av regeringen att komplettera handboken för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd med information som rör lagen om sanktionsavgifter. Uppdraget bedöms inte vara mer omfattande än att det kan hanteras inom Socialstyrelsens nuvarande ram.

Regeringen bör enligt vårt förslag ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att vidta åtgärder för att göra det lätt för enskilda att tillgodogöra sig information och lämna korrekta uppgifter vid ansökan om förmåner från välfärdssystemen och fullgöra sin anmälningsplikt. Detta är en uppgift som ingår i myndigheternas kärnverksamhet, även om det med det föreslagna uppdraget kommer att få mer fokus. Vi bedömer därför att uppdraget inte bör leda till ökade anslag för de berörda myndigheterna.

### 12.3.5 Sammantagen bedömning av kostnaderna för våra förslag

**Bedömning:** Vi utgår från att våra förslag kommer leda till att antalet felaktiga utbetalningar kommer att minska över tid. Sammantaget medför detta att våra förslag kommer att kosta ungefär 631 miljoner kronor det första året, 633 miljoner kronor det andra året, 609 miljoner kronor det tredje året, 481 miljoner kronor det sjätte året och 316 miljoner kronor det elfte året.



**Skälen för bedömningen:** Förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter är inte beroende av att även förslaget om att flytta över ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten genomförs. Däremot bygger det senare förslaget på förutsättningen att ett administrativt sanktionssystem införs. I avsnitt 12.3.2, 12.3.3 och 12.3.4 har vi redogjort för vad varje enskilt förslag kommer att leda till för kostnader. Tanken är dock att alla förslag ska utgöra en sammantagen enhet som ska genomföras samtidigt. Vi bedömer att förslagen kommer att leda till ökade kostnader för beslutande myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor, förvaltningsdomstolar, Ekobrottsmyndigheten, IAF och ESV.

Som vi behandlat i avsnitt 12.2.4 är konsekvenserna av våra förslag av flera skäl svåra att på förhand helt konkretisera. Just uppskattningen av vilka vinster förslagen kan förväntas innebära utgår därför från generella antaganden. Att exakt beräkna storleken på de minskade kostnaderna över tid är inte möjligt, men våra antaganden och uppskattning nedan visar ändå att det kan finnas stora möjligheter till sådana minskade kostnader vid ett lyckat genomförande av våra förslag.

Vi har utgått från att förslagen över tid kommer att leda till en minskning av felaktiga utbetalningar som beror på att enskild lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift bör kunna förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter. Uppdraget till de beslutande myndigheterna att vidta åtgärder för att underlätta för den som ansöker om en förmån eller ett stöd att göra rätt och att undvika fel som kan uppstå på grund av slarv eller missförstånd kan också förväntas leda till att antalet felaktiga utbetalningar minskar. Att bidragsbrott kommer att utredas på ett mer effektivt sätt kommer vidare att påverka benägenheten att begå sådana brott.

En minskning av felaktiga utbetalningar som beror på den enskilde kommer att leda till att även antalet ärenden om sanktionsavgifter minskar liksom berörda aktörers kostnader. Redan införandet av ett administrativt sanktionssystem och ambitionshöjningen vad gäller den information som lämnas i samband med ansökningsförfarandet tror vi kommer leda till en omedelbar effekt på lämnandet av oriktiga uppgifter och underlåten anmälningskyldighet. Efter fem år kan antalet felaktiga utbetalningar förväntas ha minskat ytterligare, eftersom de berörda aktörerna då har hunnit fatta ett stort antal beslut

om sanktionsavgifter och domstolspraxis på området har börjat växa fram. Efter tio år torde systemet helt och hållet ha satt sig och ha lett till betydande minskningar av antalet felaktiga utbetalningar. Vid ett bra genomförande kan därför antalet ärenden om sanktionsavgifter förväntas minska med 5 procent efter två år, med 20 procent efter fem år och med 40 procent efter tio år.

Våra förslag kommer också medföra att anmälningar till Ekobrottsmyndigheten kommer att minska över tid från det att överflyttningen av bidragsbrott görs från Polismyndigheten. Vi tror att det kommer ta längre tid innan effekterna kommer att synas i det straffrättsliga systemet, eftersom den straffrättsliga processen tar betydligt längre tid än processen som leder fram till ett beslut om sanktionsavgift. Den straffrättsliga processen omfattar här de berörda aktörernas initiala utredning och sammanställande av en brottsanmälan, Ekobrottsmyndighetens utredning och upprättande av åtal och sedan de allmänna domstolarnas målhantering. Mot denna bakgrund anser vi att det är rimligt att utgå från att antalet ärenden som anmäls till Ekobrottsmyndigheten kommer att minska från 800 till 600 efter fem år och till 300 efter tio år.

Arbetslöshetskassornas engångskostnad för utveckling av it-stöd om 2,3 miljoner kronor och Försäkringskassans kostnad om 2 miljoner kronor för att leda arbetet med ett gemensamt digitalt system för hantering av sanktionsavgifter finns inte med i beräkningen.

Tabell 12.4 Sammanlagda kostnader för våra förslag över tid

Belopp i miljoner kronor

Myndighet/organisation	År 1	År 2	År 3	År 6	År 11
Försäkringskassan	160	160	152	128	96
Pensionsmyndigheten	24	24	23,2	12,8	9,6
CSN	118,1	118,1	112,7	96 <sup>78</sup>	65,2
Migrationsverket	Inom ram	Inom ram	Inom ram	Inom ram	Inom ram
Arbetsförmedlingen	11,6	14,1	13,6	7,7	5,8
Kommunerna	4,8	4,8	4,6	3,8	2,9
Arbetslöshetskassorna	72	72	68,4	57,6	43,2
Polismyndigheten	-46	-46	-46	-46	-46
Åklagarmyndigheten	-6,8	-6,8	-6,8	-6,8	-6,8
Sveriges Domstolar	103,6	103,6	97,7	78,7	54
IAF	2	2	2	2	2
Ekobrottsmyndigheten	185	185	185	144,9	87,5
ESV	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
<b>Totalt</b>	<b>630,8</b>	<b>633,3</b>	<b>608,9</b>	<b>481,2</b>	<b>315,9</b>

## 12.4 Finansiering av våra förslag

Förslag som innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska enligt 14 § kommittéförordningen följas av ett förslag på finansiering. Våra förslag innebär till största delen nya uppgifter för statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Det finns ett stort behov av att motverka missbruk av välfärdsystemen. Överträdelse behöver mötas med effektiva och snabba sanktioner. På så sätt kan antalet felaktiga utbetalningar minska och förtroendet för välfärdssystemen öka. För att förslagen om ett administrativt sanktionsavgiftssystem och en effektivare hantering av misstänkta bidragsbrott ska kunna genomföras anser vi att det är nödvändigt att berörda aktörer tillförs tillräckligt med resurser. Om så inte sker finns en betydande risk att aktörernas övriga verksamhet kommer att påverkas på ett negativt sätt. I avsnitt 12.3.5 har vi redogjort för vad de sammantagna kostnaderna för att genomföra våra förslag kommer att uppgå till. Nedan lämnas förslag på hur förslagen ska finansieras.

<sup>78</sup> CSN räknar med en avskrivningstid om 10 år.

### 12.4.1 Särskilt om kommunernas ökade kostnader

**Förslag:** Staten ska ersätta kommunerna för deras ökade kostnader.

**Skälen för förslaget:** Som närmare redogjorts för i avsnitt 12.3.2 kommer kommunerna att få ökade kostnader när sanktionssystemet ska administreras. Det har inte varit möjligt för oss att uppskatta hur kostnaderna kommer att fördela sig mellan olika kommuner.

I avsnitt 8.12 har vi föreslagit att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Kommunerna kommer alltså inte direkt att få del av intäkterna av de sanktionsavgifter som de beslutar om. Vi har övervägt om intäkterna av sanktionsavgifterna skulle kunna finansiera kommunernas kostnader. Som vi återkommer till i avsnitt 12.4.3 är det dock inte möjligt att använda sådana intäkter för finansiering eftersom en sanktionsavgift är att jämföras med en straffrättslig påföljd.

Eftersom kommunerna genom vårt förslag åläggs att utföra uppgifter som de tidigare inte har haft en lagstadgad skyldighet att göra, ska staten enligt den så kallade finansieringsprincipen kompensera kommunerna för detta. Finansieringsprincipen, som inte är lagfäst, har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993. Principen innebär att staten ska kunna ålägga kommunerna nya uppgifter och skyldigheter, men inte utan att ge dem adekvat finansiering.<sup>79</sup> Den grundläggande principen är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle. Någon retroaktiv reglering görs inte. Skulle ett regleringsbelopp i efterhand i väsentlig grad visa sig vara felaktigt, får detta beaktas senare i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen. En reglering fördelas i kronor per invånare och avser hela kommunkollektivet.<sup>80</sup>

Vår bedömning är att förslagets sammantagna kostnader för kommunerna kommer att uppgå till 4,8 miljoner kronor under första och andra året. Kostnaderna kommer sedan att sjunka i takt med att de felaktiga utbetalningarna minskar. Ersättningen för dessa kostnader bör i enlighet med utgångspunkten ovan ges genom budgetproposi-

<sup>79</sup> Proposition med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition), prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2, s. 24 f.

<sup>80</sup> Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting, 2007, *Den kommunala finansieringsprincipen*, [https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/ finansieringsprincipen](https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/finansieringsprincipen), hämtat 2022-05-15, och Riksrevisionen, 2018, *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*, RIR 2018:8, s. 18.

tionens utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning.

Vi föreslår således att kommunernas ökade kostnader ska täckas av staten. I avsnitt 12.4.3 redogör vi närmare för hur statens ökade kostnader för förslagen ska finansieras.

#### 12.4.2 Särskilt om arbetslöshetskassornas ökade kostnader

**Förslag:** Staten ska lämna bidrag till arbetslöshetskassorna så att de får ersättning för sina ökade kostnader för handläggning av ärenden om sanktionsavgifter. IAF ska få i uppdrag av regeringen att redovisa ett förslag på hur ersättningen ska fördelas mellan de olika arbetslöshetskassorna.

**Skälen för förslaget:** Arbetslöshetskassorna kommer enligt vår bedömning i avsnitt 12.3.2 att få betydande ökade kostnader om förslaget om administrativa sanktionsavgifter genomförs. De kommer ha både engångskostnader om 2,3 miljoner kronor för it-stöd och löpande årliga kostnader om 72 miljoner kronor för att handlägga ärenden om sanktionsavgifter.

Eftersom sanktionsavgifterna ska tillfalla staten kommer arbetslöshetskassorna inte direkt att få del av intäkterna av de sanktionsavgifter som de beslutar om. Som vi beskriver närmare i avsnitt 12.4.3 är det inte möjligt att använda sådana intäkter för finansiering av förslaget. Det är inte heller rimligt att systemet med administrativa sanktionsavgifter leder till högre medlemsavgifter. I stället anser vi att arbetslöshetskassornas ökade kostnader bör finansieras genom bidrag från staten.

Arbetslöshetskassornas verksamhet finansieras dels genom avgifter från medlemmarna, dels genom statliga bidrag. Arbetslöshetskassorna har enligt 93 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor rätt till statsbidrag för kostnaderna för den ersättning som betalas ut med stöd av bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Medlemsavgifterna ska täcka arbetslöshetskassans administrativa kostnader, till exempel för lokaler, it-system och personal. Avgifterna täcker också arbetslöshetskassornas betalning av finan-

sieringsavgift till staten. Finansieringsavgiften finansierar en del av statens kostnader för utbetald arbetslöshetsersättning.<sup>81</sup>

Regeringen får enligt 93 a § lagen om arbetslöshetskassor besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa för andra ändamål än sådana som anges i 93 §. På detta sätt har staten möjlighet att kompensera arbetslöshetskassorna för deras olika uppdrag som ligger utanför utbetalningen av arbetslöshetsersättning. I budgetpropositionen för 2021 tillfördes exempelvis arbetslöshetskassorna medel för att stärka kontrollarbetet och motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom arbetslöshetsförsäkringen. IAF fick i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag att inkomma med beräkningar och förslag till hur medlen ska fördelas mellan de olika kassorna.<sup>82</sup> Staten har också tidigare betalat ut ett bidrag till små arbetslöshetskassor med höga administrationskostnader.<sup>83</sup>

Staten bör i enlighet med regleringen i 93 a § lagen om arbetslöshetskassor lämna bidrag till arbetslöshetskassorna så att dessa får ersättning för sina ökade kostnader för handläggningen av ärenden om sanktionsavgifter. IAF bör få i uppdrag av regeringen att redovisa ett förslag på hur ersättningen ska fördelas mellan de olika arbetslöshetskassorna. Hur statens kostnader för detta ska finansieras redogör vi för i avsnitt 12.4.3.

### 12.4.3 Finansieringsförslag

**Förslag:** I första hand anser vi att våra förslag 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 förslaget:** Vi har övervägt olika alternativ för hur förslagen som vi lämnar ska finansieras. Intäkterna från sanktionsavgifterna om 435 miljoner kronor kan inte användas för att finansiera de administrativa kostnader som det nya administrativa sanktionssystemet

<sup>81</sup> [www.iaf.se/individuersattningar/finansiering-av-arbetsloshetsforsakringen/](http://www.iaf.se/individuersattningar/finansiering-av-arbetsloshetsforsakringen/). Hämtat 2022-05-15.

<sup>82</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.*

<sup>83</sup> I regleringsbrevet för budgetåret 2020 fick IAF i uppdrag att lämna förslag på vilka små arbetslöshetskassor som bör erhålla bidrag för att de har höga administrativa kostnader. Något motsvarande uppdrag för myndigheten finns inte i 2022 års regleringsbrev.

met kommer att medföra. En sanktionsavgift är att jämställa med en straffrättslig påföljd och på samma sätt som statens intäkter från böter inte kan finansiera Polismyndighetens verksamhet kan inte heller intäkter från sanktionsavgifter finansiera myndigheternas kostnader med anledning av förslagen. Så som vi har konstaterat ovan utgår vi från antagandet att våra förslag kommer att leda till minskade felaktiga utbetalningar. Även om det kan förväntas medföra besparingar för de berörda aktörerna kan det inte heller användas som ett sätt att finansiera förslagen.

Arbetet mot felaktiga utbetalningar och brott som begås mot välfärdssystemen är en prioriterad fråga för Sverige. Vårt förslag om ett administrativt sanktionssystem 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. Hur effektivt systemet blir och om det kommer att leda till de effekter som vi förutspått, beror på vilken ambitionsnivå som den svenska staten har på detta område. 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 anser vi att förslagen i första hand ska finansieras genom att ytterligare resurser tillskjuts de berörda myndigheterna i enlighet med deras behov och som redovisats i avsnitt 12.3.5.

Vårt huvudförslag är således att det tillförs medel så att finansieringen inte tas från befintliga verksamheter på välfärdsområdet. Ett alternativt förslag är att finansieringen sker genom att anslagsmedel överförs som en varaktig omfördelning av medel från de statliga myndigheternas förvaltningsanslag.<sup>84</sup> Att kunna minska antalet felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och samtidigt säkerställa att förtroendet för systemet bibehålls är en viktig fråga för hela det svenska samhället. Det är mot denna bakgrund rimligt att samtliga myndigheter genom minskade anslag är med och bidrar till detta. Neddragningen bör vara proportionerlig i förhållande till myndigheternas årsarbetskrafter.<sup>85</sup> Förslaget innebär att beloppet, i de flesta fall, dras från myndigheternas förvaltningsanslag i ramberedningen. Huvuddelen av myndigheterna är anslagsfinansierade, medan vissa

---

<sup>84</sup> En liknande finansieringsmodell föreslogs i *digitalförvaltning.nu*, SOU 2017:23 s. 263.

<sup>85</sup> Eftersom inte alla myndigheter har förvaltningsanslag är det inte rimligt att använda detta som en fördelningsnyckel.

är delvis anslagsfinansierade och ett fåtal myndigheter inte har några förvaltningsanslag alls (utan är avgiftsfinansierade i sin helhet). 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. För Pensionsmyndigheten som är till 40 procent finansierad med anslag och till 60 procent med avgifter ska exempelvis beloppet fördelas på sådant sätt att 40 procent tas från minskade anslag och 60 procent ska faktureras myndigheten.

Samtliga statliga myndigheter kommer genom detta förslag att finansiera de ökade kostnaderna inte bara för andra statliga myndigheter utan också för kommuner och arbetslöshetskassor. Finansieringsförslaget kommer att medföra att särskilt de myndigheter som har många anställda kommer att få kännbara minskade anslag. De minskade anslagen kommer sannolikt att påverka myndigheternas övriga verksamhet. Som exempel kan nämnas Försäkringskassan som kommer att få minskade anslag om ungefär 32,4 miljoner kronor det första året, 32,5 miljoner kronor det andra året, 31,3 miljoner kronor det tredje året, 24,7 miljoner kronor efter fem år och 16,2 miljoner kronor efter tio år.

Vi har också övervägt om förslagen skulle kunna finansieras genom att minska förvaltningsanslagen för de myndigheter som på olika sätt berörs av förslagen. Hit hör myndigheter som är beslutande, brottsutredande eller i övrigt ingår i rättskedjan men också tillsynsmyndigheter och samordnande myndigheter. Det skulle i så fall handla om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kriminalvården, IAF, IVO, Inspektionen för socialförsäkringen och ESV. Även i detta fall skulle neddragningen vara proportionerlig i förhållande till myndigheternas årsarbetskrafter. Att fördela så stora belopp som det handlar om här på ett fåtal myndigheter kommer att få stor påverkan på deras förvaltningsanslag, särskilt för de myndigheter som har många anställda. Så stora minskningar i de berörda myndigheternas anslag kan förväntas påverka myndigheternas verksamhet mycket negativt. Av denna anledning anser vi att det inte är ett lämpligt sätt att finansiera våra förslag på.



## 12.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

**Bedömning:** Förslaget om ett administrativt sanktionsavgiftssystem innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen är dock enligt vår mening godtagbar och proportionerlig mot bakgrund av syftet med sanktionssystemet och att det även ligger i kommunernas intresse att förhindra felaktiga utbetalningar.

**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. Kommunal självstyrelse innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna. Legitimiteten för det politiska systemet anses bli stärkt av att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till lokalt och regionalt inflytande över verksamheten samt till ansvarsutkrävande avseende den genomförda politiken. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.

Vårt förslag om ett nytt administrativt sanktionssystem innebär att kommunerna under de förutsättningar som uppställs i den nya lagen är skyldiga att fatta beslut om sanktionsavgift om förutsättningarna för det är uppfyllda. Förslaget innebär därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen är dock enligt vår mening godtagbar och proportionerlig mot bakgrund av syftet med sanktionssystemet och att det även ligger i kommunernas intresse att förhindra felaktiga utbetalningar.

Övriga förslag i delbetänkandet bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

## 12.6 Konsekvenser för företag

**Bedömning:** Förslagen syftar till att motverka att oseriösa företag och aktörer utnyttjar välfärdssystemen. Det leder till positiva konsekvenser för företagen genom en ökad konkurrensneutralitet och konkurrens på lika villkor.

**Skälen för bedömningen:** 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.

Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område är detsamma som för bidragsbrottslagen. Det administrativa sanktionssystemet kommer omfatta följande förmåner och stöd i form av utbetalningar till arbetsgivare och vårdgivare, vars verksamhet i många fall bedrivs i företagsform. Av de ekonomiska stöd som administreras av Försäkringskassan omfattas tandvårdsstöd enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, även när ersättningen betalas ut direkt till assistansanordnaren. Vad gäller Arbetsförmedlingens verksamhet omfattas sådana förmåner och stöd som lämnas till arbetsgivare för anställning av en person, som till exempel olika former av lönesubventioner. Detsamma gäller förmåner och stöd som avser anordnande av arbetsträning eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser för enskilda. Av de ekonomiska stöd som beslutas av kommuner omfattas bland annat stöd till kostnader för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), i den mån dessa stöd inte betalas ut till den enskilde.<sup>86</sup>

Vi bedömer att följande branscher och företag berörs av våra förslag. När det gäller tandvårdsstöd och assistansersättning är det vård- och omsorgsbranschen som är berörd. På tandvårdsmarknaden fanns det under 2018 och 2019 ett stort antal organisationer representerade, allt från enmansföretag till stora kedjor. Omsättningen från de fyra största aktörerna motsvarade 57 procent av all vuxentandvård. Folk tandvården stod för 33 procent och de tre största privata tandvårdskedjorna hade tillsammans 24 procent. Resterande 43 procent av vuxentandvården utgjordes av cirka 1 900 vårdgivare. Majoriteten av vårdgivarna var små och hade en årlig omsättning under 5 miljoner kronor. Tillsammans omsatte de små vårdgivarna 21 pro-

---

<sup>86</sup> Prop. 2018/19:132, s. 60 f.

cent av marknaden.<sup>87</sup> Enligt Försäkringskassan är de flesta privatpraktiserande tandläkare och tandhygienister anslutna till det statliga tandvårdsstödet.

När det gäller assistansersättning visar uppgifter från IVO att 751 aktiebolag, 65 enskilda näringsidkare och tre övriga privata anordnare hade i mars 2022 tillstånd att bedriva personlig assistans. IVO saknar uppgifter om storleken på de olika företagen. Som jämförelse fanns det vid samma tidpunkt 244 kommunala anordnare och 64 ekonomiska föreningar som anordnade personlig assistans.

Enligt Arbetsförmedlingen fattades i mars 2020 totalt 88 840 beslut om arbetsmarknadspolisiska stöd som avsåg enskild men betalades ut till en arbetsgivare eller anordnare. Av statistiken går det inte att utläsa hur många företag utbetalningarna gick till eller vilka branscher som var representerade. Det som framgår är att av den totala mängden beslut avsåg cirka 26 800 utbetalningar till mikroföretag, 18 200 till småföretag, 8 700 till medelstora företag och 10 300 till stora företag. I drygt 24 800 fall saknades information om storleken på det företag som beslutet avsåg. Majoriteten av besluten rörde lönebidrag, nystartsjobb och trygghetsanställningar.<sup>88</sup>

Myndigheterna som ingår i samverkan kring organiserad brottslighet har pekat på att företag ofta används som brottsverktyg vid organiserade och systematiska brott mot välfärdssystemen.<sup>89</sup> Genom att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten, finns större möjligheter att bekämpa brottslighet där företag är inblandade. Ekobrottsmyndigheten är specialiserad på grova, omfattande brott och organiserad brottslighet. Myndigheten har kunskap och kompetens om ekonomiska förhållanden och om hur företag används som brottsverktyg, vilket är nödvändigt när mer komplicerade brottsupplägg ska utredas.

Ett nytt system med administrativa sanktionsavgifter innebär att även företag som tar emot ekonomiskt stöd som avser enskild, kan påföras en sanktionsavgift. Det kan för det enskilda företaget innebära mer administration och ökade utgifter. Vi vill samtidigt framhålla att våra förslag kan ha brottsavhållande och preventiva effekter. Vi bedömer därför att förslagen leder till positiva konsekvenser för

<sup>87</sup> Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, 2020, *Uppföljning av tandvårdsmarknaden 2009–2019*, s. 32.

<sup>88</sup> Skrivelse från Arbetsförmedlingen 8 april 2022.

<sup>89</sup> Polismyndigheten, 2019, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*, s. 10 f.

företagen genom en ökad konkurrensneutralitet och konkurrens på lika villkor. Genom förslagen ökar förutsättningarna för att motverka att företag som kringgår lagstiftning eller på annat sätt missbrukar regelverk får högre vinstmarginaler än sina seriösa konkurrenter, till exempel genom felaktiga utbetalningar av ersättning från staten. En sund konkurrens leder också till positiva effekter ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv genom att detta kan motverka att anställda får arbeta under dåliga arbetsvillkor.

## 12.7 Konsekvenser för enskilda

**Bedömning:** Sanktionsavgifter kan riskera att lägga en extra börda på personer som redan är i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation. Negativa konsekvenser för dessa kan dock mildras genom möjligheten att sätta ner sanktionsavgiften om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Det kan också motverkas genom att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna vidtar åtgärder för att göra det lätt för den enskilde att göra rätt.

**Skälen för bedömningen:** Valfärdssystemen är en trygghet för ett stort antal människor. Bara socialförsäkringen beräknas omfatta cirka 2,8 miljoner av Sveriges befolkning. En stor andel individer kan därför komma att beröras av införandet av en lag om sanktionsavgifter.

Hur många enskilda personer som varje år lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden är svårt att uppskatta eftersom det kan ha skett vid flera olika tillfällen och från flera olika välfärdssystem. Som exempel identifierade Försäkringskassan 2021 cirka 135 400 felaktiga utbetalningar som berodde på den enskilde. Under samma tid gjorde myndigheten knappt 5 900 polis-anmälningar om misstänkta bidragsbrott till Polismyndigheten.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.2.2 kan effekten av att många överträdelse inte leder till upptäckt, anmälan eller lagföring innebära att individer begår nya överträdelse, särskilt om risken att ertappas eller att endast få ett återkrav bedöms vara liten. Det får i sin tur negativa effekter för de personer som vill göra rätt och för de personer som systemet finns till för att värna.

Syftet med att införa ett system med sanktionsavgifter är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Införandet av systemet kommer leda till att enskilda som lämnar oriktiga uppgifter eller som inte anmäler ändrade förhållanden kommer att påföras en sanktion i fler fall än vad som i dagsläget polisanmäls och lagförs för bidragsbrott. Sanktionsavgifter 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. Antalet personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten kan också förväntas öka. Systemet med sanktionsavgifter kan också medföra att personer som har svårt att tillgodogöra sig myndighetsinformation riskerar att få en sanktionsavgift. Systemet kan få en avskräckande effekt så att personer av rädsla för att lämna fel uppgifter avstår från att söka förmåner och stöd som de är berättigade till. De personer som mer eller mindre oavsiktligt lämnar oriktiga uppgifter kan hamna i ett sämre läge än när en åklagare måste kunna bevisa uppsåtligt eller grovt oaktsamt handlande för att få till stånd en fällande dom för bidragsbrott. Genom det strikta ansvaret som följer med sanktionsavgifter kommer de som tidigare inte riskerat andra påföljder än eventuellt ett återkrav, påföras både återkrav och en sanktionsavgift.

Vi menar att lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område är utformad för att det ska kunna gå att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Som vi redogjort för i avsnitt 8.9 ska en sanktionsavgift sättas ner om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Omständigheter som särskilt ska beaktas är till exempel ålder, hälsa eller liknande förhållanden. Möjligheten till nedsättning får dock inte innebära att syftet med det administrativa sanktionssystemet urholkas och ska normalt sett tillämpas i undantagssituationer. Systemet kommer också att leda till att fler överträdelse möts av en snabb och effektiv reaktion från samhället. I förlängningen är syftet att öka benägenheten hos enskilda att lämna korrekta uppgifter och för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att göra det lätt för den enskilde att göra rätt. Vi menar därför att sanktionsavgifter har preventiva effekter och på längre sikt motverkar felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Förmånstagare kan också i högre utsträckning få korrekta beslut.

Ytterligare en risk är att sanktionsavgifter tillämpas på olika sätt beroende på vilken myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som handlägger ärendet. En sanktionsavgift kan upplevas som mindre förutsebar för den enskilde då det är den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om förmånen eller stödet i fråga som utfärdar sanktionen i stället för att frågan hanteras inom det straffrättsliga systemet av de rättsvårdande myndigheterna. Det är viktigt att den enskilde kan känna trygghet i en likvärdig och förutsebar tillämpning av systemet med sanktionsavgifter. Vi bedömer att kraven på rättssäkerhet kan upprätthållas bland annat genom en tydlig reglering av hur ärenden om sanktionsavgifter ska handläggas, att den enskilde har rätt att överklaga ett beslut och att det finns preskriptionstider. Systemet är vidare utformat så att risker för dubbla prövningar ska förhindras.

Genom sanktionsavgiftssystemet kommer de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna att få en ny uppgift. De får en delvis repressiv funktion som i praktiken innebär att de övertar vissa funktioner som för närvarande utförs av rättsväsendet. Detta kan riskera att skada enskildas förtroende för de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Vi menar att åtgärder som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen också medverkar till att systemens legitimitet upprätthålls. Ett ökat fokus på att rätt förmån eller stöd ska gå till rätt person bör stärka allmänhetens förtroende och tilliten till de beslutande myndigheterna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Systemet med sanktionsavgifter skulle också kunna leda till att allmänhetens förtroende för systemet minskar om mindre allvarliga överträdelser i stor utsträckning beivras med en sanktionsavgift, medan organiserade eller grova brottslingar går fria på grund av att det kan vara svårt att få till stånd en fällande dom för bidragsbrott. Utöver införandet av ett administrativt sanktionssystem föreslår vi att ansvaret för att utreda bidragsbrott förs över till Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten är specialiserad på grova, omfattande brott och organiserad brottslighet och på att utreda ekonomisk brottslighet. Vi menar att en flytt av ansvaret för att utreda bidragsbrott till en specialistmyndighet kan leda till att fler grova bidragsbrott som är systematiska och organiserade utreds och lagförs mer effektivt.

## 12.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

**Bedömning:** Förslagen påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män.

**Skälen för bedömningen:** I slutet av 2020 hade Sverige en befolkning på drygt 10,4 miljoner invånare. Uppskattningsvis tar cirka 5,8 miljoner i åldersgruppen 20–64 år del av de delar av socialförsäkringen som Försäkringskassan administrerar. Andelen försäkrade är relativt jämnt fördelad på cirka 2,8 miljoner kvinnor och 2,9 miljoner män. Ersättningarna riktar sig till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning. För flera av ersättningarna är det en ojämn könsfördelning bland mottagarna. Särskild ojämn fördelning är det för de förmåner och stöd som betalas ut till barnfamiljer. Av de som mottog vårdbidrag och omvårdnadsbidrag år 2020 var 82 procent kvinnor och 18 procent män, motsvarande siffror för underhållsstöd var 83 procent kvinnor och 17 procent män. Det var en mer jämn könsfördelning för antalet mottagare av ersättningar som tandvård, tillfällig föräldrapenning och aktivitetsstöd. Dit hör även föräldrapenning där 54 procent av mottagarna under 2020 var kvinnor och 46 procent var män.

Som exempel på andra välfärdssystem kan nämnas att fler kvinnor än män har studiemedel för studier i Sverige eller utomlands. Under 2020 betalades studiemedel ut till 559 300 personer, av dessa var cirka 59 procent kvinnor och 41 procent män. Ett annat exempel är att cirka 340 000 personer fick arbetslöshetsersättning under 2020. Det var fler män än kvinnor som hade ersättning. I januari 2020 var det cirka 2,3 miljoner personer som hade utbetalning av allmän pension. Av dessa var 53 procent kvinnor och 47 procent män. Totalbeloppet utbetalt till kvinnor var dock lägre än för män, cirka 15,2 miljarder mot 16,8 miljarder kronor. År 2020 fick cirka 226 000 personer ekonomiskt bistånd någon gång under året. Något fler män än kvinnor var biståndsmottagare, 53 procent respektive 47 procent.

Under 2020 lagfördes totalt 1 274 personer för bidragsbrott. Med lagföringsbeslut avses här beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Lagföringarna fördelades relativt jämnt mellan kvinnor och män, det vill säga 50 procent för

såväl kvinnor som män. Vid en jämförelse är andelen kvinnor som lagförs för bidragsbrott högre än generellt för brott mot brottsbalken. Av de som lagfördes för brott mot brottsbalken under 2020 var 23 procent kvinnor och 77 procent män. Fördelning vid bedrägeribrott var 19 procent kvinnor och 81 procent män. Den högre andelen kvinnor som lagförs för bidragsbrott ligger i linje med att kvinnor i högre grad än män nyttjar välfärdssystemen. Då fler kvinnor än män tar del av ersättningar kan det, precis som i fallet med att det är en förhållandevis hög andel kvinnor som lagförs för bidragsbrott, innebära att en hög andel kvinnor påförs sanktionsavgifter. Det kan i sin tur påverka skuldsättningen för kvinnor, vilket kan få en viss påverkan på ekonomisk jämställdhet.

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 får del av utbetalningar från välfärdssystemen. Kvinnor är därför mer beroende än män av välfungerande välfärdssystem. Kvinnor kan därför drabbas hårdare om ersättningsnivåerna sänks på grund av brottslighet kopplad till välfärdssystemen. Enligt vår mening är sanktionsavgifter ett sätt att värna välfärdssystemen. Vi bedömer att ett införande av ett system med administrativa sanktionsavgifter inte påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män negativt. Tvärtom värnas välfärdssystemen genom att samhället ger en tidig och omedelbar reaktion på missbruk av systemen.

Övriga förslag bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten.

## 12.9 Konsekvenser för barn

**Bedömning:** Förslaget om administrativa sanktionsavgifter kan få direkta och indirekta konsekvenser för barn, men dessa kan mildras genom att hänsyn tas till barnets bästa.

**Skälen för bedömningen:** Ett införande av ett system med sanktionsavgifter kan få såväl direkta som indirekta konsekvenser för barn och ungdomar under 18 år. Antingen kan barnet själv ha lämnat en oriktig uppgift, till exempel i samband med att den omyndige ansöker om sjukpenning, och kan då bli påförd en sanktionsavgift. I andra fall kan barnet drabbas indirekt genom att en sanktionsavgift tas ut



av en vårdnadshavare där familjen har ekonomiska svårigheter. I avsnitt 8.9.6 har vi bedömt att hänsyn till barnets bästa bör vara en del av bedömningen när frågan om nedsättning av sanktionsavgifter avgörs, även om det inte uttryckligen anges i den nya lagen. Bland annat bör beaktas om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till är vårdnadshavarens enda inkomstkälla. Likaså om en sanktionsavgift leder till en skuld till det allmänna för en ung person. Vi menar att eventuella negativa konsekvenser för barn och ungdomar därmed kan mildras.

Övriga förslag bedöms inte få några konsekvenser för barn.

## 12.10 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

**Bedömning:** Sanktionsavgifter ger en snabb och kännbar reaktion från samhället och kan få en handlingsdirigerande och därmed brottsförebyggande effekt. Att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten kan också få brottsavhållande effekter.

**Skälen för bedömningen:** I regeringens brottsförebyggande program, *Tillsammans mot brott*, betonas vikten av att förstärka skyddet av välfärdssystemen. Enligt programmet riskerar välfärdsbrottslighet att få stora konsekvenser för statens förmåga att upprätthålla och utveckla välfärden. Det är därför angeläget att identifiera risker i välfärdssystemen för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet. Samhällets kontrollfunktioner, inklusive samordningen mellan dessa, behöver utvecklas för att motverka brottslighet riktad mot välfärdssystemen.<sup>90</sup>

Allmänprevention brukar definieras som den verkan som bestraffning har på allmänhetens benägenhet att begå brott. Enligt forskningen kan effekter studeras med tanke på straffens stränghet, förutsägbarheten i att ertappas och bli lagförd för brott samt hur nära i tid en påföljd infaller i förhållande till brottstillfället. Utgångspunkten är att brottslighet sker till följd av en rationell kalkyl hos den person som avser att begå en brottslig handling. I kalkylen kan ingå hur

<sup>90</sup> Regeringens skrivelse, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*, skr. 2016/17:126, s. 40 och 44.

stor risken är att bli upptäckt och vilken påföljd en upptäckt kan få. Normer och värderingar har stor betydelse för den allmänpreventiva effekten. Kontroll och straff gör att människor kan lita på att andra följer reglerna och då följer de reglerna själva också.

Sanktionsavgifter kommer enligt vår uppfattning ha en brottsavhållande effekt genom att systemet innebär en snabb och tydlig reaktion från samhället på felaktiga utbetalningar som beror på den enskildes handlande. Systemet signalerar att felaktigheter tas på allvar under förutsättning att dessa upptäcks och sanktioneras i nära anslutning till utbetalningen.

Med nuvarande ordning är det vanligt att det går lång tid mellan att en misstanke om bidragsbrott uppstår och till dess att åklagare beslutar om åtal. Normalpåföljden för ringa bidragsbrott är böter och påföljden för brott av normalgraden är som regel villkorlig dom. Antalet fall där fängelsepåföljd kan bli aktuellt för bidragsbrott av normalgraden är mycket få. Att ersätta böter respektive villkorlig dom med en administrativ sanktion kan därför från kriminalpolitisk synvinkel knappast få några negativa konsekvenser.

Tvärtom skulle ett administrativt sanktionssystem sannolikt visa sig vara betydligt enklare, snabbare och mer effektivt. En sanktionsavgift som påförs relativt kort efter gärningen av den utbetalande myndigheten kan upplevas som mer avskräckande än en straffpåföljd som påförs betydligt senare av rättsväsendet i form av villkorlig dom. Sanktionsavgifter tydliggör också ansvaret för den enskilde och kan bidra till att en bidragstagare blir mindre benägen att försöka tillskansa sig medel som denne inte är berättigad till samt till att bli mer noggrann och uppmärksam på att lämna korrekta uppgifter.

En annan positiv effekt kan bli att myndigheternas information, tjänster och stöd till sökande kan förbättras just för att undvika att sanktionsavgifter utfärdas för felaktigheter som borde ha upptäckts vid bedömning av rätten till bidrag eller hantering av utbetalning. Enligt en attitydundersökning som ESV presenterade i april 2022 finns det en låg acceptans för bidragsfusk.<sup>91</sup> Många tror att fusk är utbrett och att en bidragande orsak till fusk är att risken att bli upptäckt är låg. Det finns därför en acceptans hos allmänheten att stärka möjligheten till kontroller.

---

<sup>91</sup> Ekonomistyrningsverket, 2022, *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen – en samlad analys*, ESV 2022:33, s. 23–30.

En följd av att ett administrativt sanktionssystem införs är att risken för att hamna i belastningsregistret eller misstankeregistret minskar. Det kan i sin tur medföra att den som har för avsikt att utnyttja välfärdssystemen tänjer på gränserna utifrån de beloppvärden som gäller för när en handling ska leda till brottsanmälan respektive sanktionsavgift. I fall där den enskilde trots tidigare beslutade sanktionsavgifter fortsätter att begå överträdelser, ska det enligt vårt förslag finnas särskilda skäl för att agerandet i första hand bör mötas med en straffrättslig sanktion. Detsamma gäller om den enskilde har agerat, eller underlåtit att agera, så att en förmån eller ett stöd har betalats ut felaktigt vid upprepade tillfällen, utan att agerandet bör bedömas som ett grovt brott.

En annan risk är att vissa personer som påförts sanktionsavgifter inte avser att betala avgiften. Att kräva tillbaka och driva in utbetald ersättning från personer med låg återbetalningsvilja är ofta en svår och långdragen process. Eftersom beslut om sanktionsavgifter kommer att utgöra en exekutionstitel (se avsnitt 8.12) kommer det vara betydligt enklare för berörda aktörer att kräva in sanktionsavgifterna än vad det tidigare har varit fråga om gällande återkraven.

Det är svårt att på förhand beräkna hur stor den brottsförebyggande effekten på grund av sanktionsavgifter blir. Som vi tidigare har nämnt i avsnitt 8.2.2 har den preventiva effekten av sanktionsavgifter bland annat framhållits i förarbetena till bestämmelserna om sanktionsavgift i fiskelagen och till brottsdatalogen (2018:1177). I förarbetena till produktsäkerhetslagen (2004:451) ansåg regeringen att det fanns starka skäl för bedömningen att sanktionsavgifter skulle vara en effektivare sanktion än straff, och menade att höga sanktionsavgifter kan antas ha en betydande handlingsdirigerande verkan. Krigsmaterielexportöversynskommittén drog slutsatsen att sanktionsavgifter är mer förutsebara och därmed leder till en bättre preventiv effekt än straffsanktioner. En analys av skattetilläggets allmänpreventiva effekt gjordes i betänkandet *Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna*, SOU 2017:94. Utredningen bedömde att skattetillägget har haft en god allmänpreventiv effekt. Av Naturvårdsverkets rapport från 2005 om utfallet av miljöskaktionsavgifter framgick också att det hade skett en klar minskning av antalet beslut om sanktionsavgifter och att avgifterna ansågs ha en stor preventiv effekt. Även om den preventiva effekten av våra förslag är svår att uppskatta, har vi i avsnitt 12.3.5 gjort vissa antaganden för vilken effekt som kan upp-

nås på kort och lång sikt. För att kunna mäta och följa upp den faktiska brottsförebyggande effekten har vi i avsnitt 10.2.3 föreslagit att effekten av såväl lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område som den nya hanteringen av misstänkta bidragsbrott bör följas upp och redovisas för regeringen vart tredje år.

Sanktionsavgifter kan verka avskräckande för den som begår enklare brott eller som har ett klandervärt beteende. När det gäller systematiska och organiserade brott mot välfärdssystemen kan det snarare vara risken att bli lagförd som är brottsavhållande. Vi bedömer att när svårutredda och systematiska brott mot välfärdssystemen utreds av Ekobrottsmyndigheten, som har spetskompetens för utredning av ekonomisk brottslighet av mer komplicerad sort, förbättras möjligheterna till att fler grova brott kan klaras upp och de ansvariga kan lagföras. När risken för påföljd är högre kan en brottsavhållande effekt uppnås även i dessa fall.

## 12.11 Konsekvenser i övrigt

**Bedömning:** Förslagen kan indirekt stärka förutsättningarna för att nyanlända inte ska kunna utnyttjas och exploateras.

De kan få vissa konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för miljön.

**Skälen för bedömningen:** Målet för integrationspolitiken i Sverige är att alla ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. När det gäller bidragsbrott förekommer att människohandel och människoexploatering används för att kunna utnyttja välfärdssystemen. Det finns exempel på att assistansersättning används i kombination med missbruk av och brott mot utlänningslagstiftningen. Uppläggen går ut på att gärningspersonerna ansöker om uppehållstillstånd för en person med omfattande vårdbehov. Syftet är att gärningspersonerna ska få ersättning från bland annat Försäkringskassan på brukarens bekostnad.<sup>92</sup> Våra förslag syftar till att värna välfärdssystemen och därmed indirekt även stärka förutsättningarna för att nyanlända inte ska kunna utnyttjas och exploateras.

<sup>92</sup> Arbetsmiljöverket med flera, 2021, *Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 15.

Såväl förslaget om införande av ett system för sanktionsavgifter som att ärenden om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten kan innebära att arbetsuppgifter tillkommer och flyttas inom eller mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vår bedömning är att detta huvudsakligen kommer att ske genom omfördelningar inom eller mellan myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna, men även att det kommer att krävas viss nyrekrytering av personal. Alla berörda myndigheter och aktörer har inte beräknat vad förslagen kommer att innebära i form av nyanställningar, men utifrån de uppgifter som har inkommit bedömer vi att det rör sig om mellan 400 och 500 årsarbetskrafter som kommer att fördelas på de regioner där verksamheten kommer att bedrivas. Om uppgiften att utreda bidragsbrott flyttas från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten kan det få en regional påverkan på sysselsättningen eftersom Ekobrottsmyndigheten finns representerade på färre orter i Sverige. Därmed får förslagen vissa konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet. Vi bedömer dock att detta inte kommer påverka fördelningen mellan antalet män och kvinnor som är anställda i offentlig sektor.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för miljön.



## 13 Författningskommentar

### 13.1 Förslaget till lag (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område

#### Lagens syfte och tillämpningsområde

##### 1 §

Paragrafen klargör syftet med lagen. Den behandlas i avsnitt 8.3.2.

Lagens övergripande syfte är att motverka felaktiga utbetalningar av sådana ekonomiska förmåner och stöd från välfärdssystemen som omfattas av lagen. Syftet är att motverka alla felaktiga utbetalningar, även sådana som inte har orsakats av den enskilde, och därigenom värna välfärdssystemen på lång sikt. En sanktionsavgift enligt lagen kan dock endast tas ut i de fall den enskilde har orsakat felaktigheten, vilket framgår av 3 §.

##### 2 §

I paragrafen anges att lagen reglerar sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och dess tillämpningsområde, när det gäller vilka förmåner och stöd som omfattas. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4. I fråga om vilka olika aktörer som omfattas av lagen framgår detta indirekt av 11 §, som anger att beslut om sanktionsavgift fattas av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser (se kommentaren till den bestämmelsen och avsnitt 8.5).

Lagen gäller för de ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av 1 § bidragsbrottslagen (2007:612). Frågor om när en överträdelse bör leda till en straffrättslig sanktion respektive en sanktionsavgift

behandlas i avsnitt 8.2.8 och i kommentaren till 6 § andra stycket bidragsbrottslagen.

## Förutsättningar för sanktionsavgift

### 3 §

Paragrafen reglerar dels vem en sanktionsavgift ska tas ut av, dels de grundläggande förutsättningar som ska vara uppfyllda för att beslut om sanktionsavgift ska kunna fattas. Den behandlas i avsnitt 8.6 och avsnitt 8.7.2.

I *första stycket* anges att huvudregeln är att sanktionsavgiften ska tas ut av ”den som” har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att fullgöra en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning. Bestämmelsen pekar inte ut vem detta är, utan det får utredas och avgöras av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger att ta ut en sanktionsavgift, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Normalt är den som ansöker om förmånen eller stödet, och i vissa fall lämnar uppgifter på heder och samvete, att ses som ansvarig. Det kan förekomma att den som ansöker om en förmån eller ett stöd tar hjälp av ett ombud eller ett biträde för att fylla i ansökan. Den enskilde får då normalt anses vara den som har lämnat uppgiften. Att ett ombud eller biträde i form av en vän eller anhörig hjälper till med att fylla i en ansökan ska inte förväxlas med den situationen att en ställföreträdare i form av exempelvis en god man eller förvaltare enligt föräldrabalken ansöker om en förmån för den enskildes räkning, eller att en förmyndare ansöker om en förmån för ett barn. Det kan i sådana fall finnas hinder mot att besluta om sanktionsavgift för ställföreträdaren enligt 5 §, se avsnitt 8.7.4–8.7.7.

Den som sanktionsavgiften kan tas ut av kan vara både en fysisk och en juridisk person. Även underåriga kan omfattas. Den som är 16 år får själv förfoga över sina inkomster och kan därför för egen räkning ansöka om till exempel sjukpenning. Om den underåriga då lämnar en oriktig uppgift eller inte anmäler ändrade förhållanden kan en sanktionsavgift tas ut av honom eller henne.

En sanktionsavgift ska kunna tas ut även om den enskilde inte har agerat uppsåtligt eller oaktsamt. Det är alltså fråga om strikt ansvar,



vilket behandlas i avsitt 8.2.4. En bedömning av om en avgift kan tas ut utgår således från vissa objektiva förutsättningar.

För det första ska den enskilde ha lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att fullgöra en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning. Den närmare innebörden av dessa uttryck, och vilket krav på bevisning om dem som krävs, framgår av bestämmelsens andra stycke, som behandlas i avsnitt 8.6.2, 8.6.3 och 8.6.5. Sättet som en uppgift har lämnats på saknar betydelse. Både skriftliga och muntliga uppgifter omfattas således. Bedömningen av om det har lämnats en oriktig uppgift ska göras utifrån förhållandena vid den tidpunkt då uppgiften kom in till den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan. När det gäller om den enskilde inte har anmält ändrade förhållanden är det endast skyldigheter som anges i lag eller förordning som omfattas, i likhet med vad som anges i 2 § bidragsbrottslagen (2007:612).

Frågan om en uppgift är oriktig eller om en anmälningsskyldighet om ändrade förhållanden inte har fullgjorts måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ledning kan då sökas i den författning som reglerar den förmån eller det stöd som avgiften hänförs till, rättspraxis och eventuella riktlinjer som har tagits fram för en viss förmån eller ett visst stöd. I vissa fall ska en uppgift inte anses vara oriktig på ett sådant sätt att den ska kunna leda till en sanktionsavgift. Detta anges i 4 § och behandlas i avsnitt 8.6.2.

För det andra krävs att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har lett, eller hade kunnat leda, till att en förmån eller ett stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt, se avsnitt 8.6.6. Med andra ord ska det finnas ett orsakssamband mellan den enskildes agerande eller underlåtenhet och en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande. När en utbetalning eller ett tillgodoräknande inte har skett blir det fråga om att ta ställning till om detta *hade kunnat* ske, om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten inte hade upptäckts. Detta ska tolkas som att det ska ha funnits en konkret fara för att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten hade kunnat leda till en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande. Bedömningen av om det finns en konkret fara ska göras endast i förhållande till den närmast följande utbetalning som hade kunnat ske om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten inte hade upptäckts.

Om det har funnits en konkret fara ska bedömas på samma sätt som vid tillämpningen av det farerekvisit som anges i 2 § bidragsbrotts-

lagen. Avgörande är om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten sannolikt inte skulle upptäckas vid den normalt rutinmässiga kontroll som utförs av en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa i fråga om en viss förmån eller ett visst stöd. Ledning för vad som utgör en normalt rutinmässig kontroll i ett visst fall får sökas i var gränsen går för utredningsskyldigheten i ett visst ärende. Att en felaktighet upptäcks innebär inte att den också har upptäckts vid en normalt rutinmässig kontroll. Felaktigheten kan till exempel upptäckas efter ett tips, eller genom att en handläggare uppmärksammar den vid en djupare kontroll i ett enskilt ärende. En sanktionsavgift kan tas ut i dessa fall.

För det tredje ska det vara fråga om en *felaktig* utbetalning eller ett *felaktigt* tillgodoräknande. Om den enskilde faktiskt har rätt till förmånen eller stödet, men på annan grund än den som den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten hänför sig till, har det inte skett en felaktig utbetalning eller något felaktigt tillgodoräknande som ska leda till en sanktionsavgift.

Bevisbördan för att de förutsättningar som anges i bestämmelsen är uppfyllda i det enskilda fallet vilar på den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift, se avsnitt 8.6.4.

I *andra stycket* anges att en sanktionsavgift endast får tas ut om det klart framgår att en uppgift är osann eller ofullständig eller att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts i rätt tid. Beviskravet anges genom uttrycket ”klart framgår”, vilket behandlas i avsnitt 8.6.5. Det är lägre ställt än vad som i allmänhet gäller för brottmålsprocessen, nämligen att ett faktum ska vara ställt utom rimligt tvivel, men är högre än vid bedömningen av om någon har rätt till den förmån eller det stöd som en sanktionsavgift avser. Beviskravet beaktar Europakonventionens krav på att det med tillräcklig grad av säkerhet ska gå att fastställa att den enskilde gjort sig skyldig till en överträdelse.

I *punkten 1* anges den närmare definitionen av begreppet oriktig uppgift. Uppgiften ska vara osann eller ofullständig, det vill säga ett partiellt förtigande av sanningen. Avsikten är att samma uppgifter som omfattas av 2 § bidragsbrottslagen ska inbegripas.

*Punkten 2* anger att skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden inte ska ha fullgjorts i *rätt tid* för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut. Den närmare tidpunkten för när en anmälningsskyldighet ska ha fullgjorts följer normalt av den lag eller förordning som reglerar en viss förmån eller ett visst stöd, exempelvis genom att det framgår att

en anmälan ska göras så snart som möjligt och senast fjorton dagar efter att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen. En underlåtenhet som kan medföra en sanktionsavgift inträder i dessa fall när den angivna tidpunkten har passerats. Det kan även förekomma att någon närmare tidsgräns inte anges. Frågan om vad som utgör rätt tid i de fallen bör utgå från vad som normalt har varit en nödvändig tidsåtgång. Hur långt denna tid ska sträcka sig i det enskilda fallet får avgöras av den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift, där ledning får sökas i de bestämmelser om anmälningsskyldighet som kan vara aktuella för en viss förmån eller ett visst stöd.

Att det i paragrafen anges att en sanktionsavgift ska tas ut innebär att den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan inte kan avstå från att besluta om en avgift när förutsättningarna för det är uppfyllda. Om det i ett enskilt fall följer av någon paragraf att en avgift inte får tas ut finns det däremot inte en skyldighet att fatta ett beslut om sanktionsavgift.

#### 4 §

I paragrafen anges när en uppgift inte ska anses oriktig i den mening som avses i 3 §. Den behandlas i avsnitt 8.6.2.

Även om en uppgift i ett enskilt fall är felaktig, är det inte alltid som den bör ses som oriktig på ett sätt som innebär att den ska läggas till grund för en sanktionsavgift. Härigenom kan en lämplig nivå av proportionalitet upprätthållas. Om en viss uppgift inte är att se som oriktig saknas en grundläggande förutsättning för att ta ut en avgift enligt 3 §. Någon bedömning av övriga förutsättningar behöver då inte göras och ett beslut om sanktionsavgift ska inte heller fattas.

För det första ska uppgifter som är uppenbart orimliga inte kunna leda till att en sanktionsavgift tas ut. Det kan exempelvis röra sig om ett rent skriv- eller räknefel, men kan även avse att uppgiften inte går att förena med andra lämnade uppgifter. Utgångspunkten är att det ska vara uppgifter som är så anmärkningsvärda att de medför en klar utredningsskyldighet för mottagaren. Detta ska inte uppfattas som att det ska krävas en närmare utredning för att upptäcka uppgiften i sig, vilket framgår av att endast *uppenbart* orimliga uppgifter avses.

För det andra kan det förekomma att en felaktig uppgift, när den ses tillsammans med övriga uppgifter som har lämnats, möjliggör en

korrekt utbetalning eller ett korrekt tillgodoräknande. Om det alltså finns ett tillräckligt underlag ska uppgiften inte ses som oriktig. Den enskilde kan exempelvis ha missat att lämna en uppgift om inkomst på en förtryckt ansökningsblankett för en förmån eller ett stöd, men samtidigt bifogat ett lönebesked där inkomsten framgår. Blanketten innehåller då visserligen en ofullständig, det vill säga oriktig, uppgift, men kan sedd tillsammans med lönebeskedet, vara tillräcklig för att en korrekt utbetalning eller ett korrekt tillgodoräknande ska kunna ske. I första hand kan uppgifter som den enskilde själv lämnat utgöra sådana övriga uppgifter som avses i bestämmelsen. Även uppgifter från andra än den enskilde ska kunna omfattas, till exempel om en god man lämnar in kompletterande uppgifter. För att undantaget ska vara tillämpligt förutsätts inte att den kompletterande uppgiften har lämnats i samma ärende som den felaktiga uppgiften. Detta innebär dock inte att den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift är skyldig att på eget initiativ göra en mer ingående kontroll av om det finns uppgifter av betydelse i andra ärenden eller i register som kan finnas hos en annan myndighet. Normalt bör de kunna utgå från att uppgifter om alla relevanta förhållanden finns i ansökan och därmed kunna godta de uppgifter som sökanden har lämnat.

I *andra meningen* finns en begränsning i förhållande till uppgifter som lämnats i ett annat ärende. Vissa beslut om en förmån eller ett stöd kan bygga på uppgifter som den enskilde har lämnat till en annan aktör än den som beslutar om förmånen eller stödet, eller i ett annat ärende. Till exempel kan en uppgift om folkbokföring som lämnas till Skatteverket ligga till grund för beslut som avser olika bosättningsbaserade förmåner. En sanktionsavgift ska inte tas ut med grund i en oriktig uppgift som har lämnats av den enskilde i annat syfte än att den skulle ligga till grund för en utbetalning eller ett tillgodoräknande av den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser. En uppgift i en ansökan om sjukpenning bör således inte per automatik kunna läggas till grund för en sanktionsavgift i ett ärende om livränta. För det fall det är utrett att den enskilde i ett ärende, på något sätt uttryckligen kan anses ha fört in uppgiften även i det andra ärendet, bör den dock kunna anses lämnade i förstnämnda ärende. Det kan till exempelvis vara så att en hänvisning till uppgiften görs på en ansökningsblankett i det andra ärendet.

## Undantag från sanktionsavgift

### 5 §

Paragrafen anger att en sanktionsavgift inte får tas ut om den avser vissa uppräknade subjekt. Den behandlas i avsnitt 8.7.4–8.7.7.

I *första stycket* görs en avgränsning i förhållande till sådana subjekt som kan sägas helt sakna ett eget ekonomiskt intresse av om en viss förmån eller ett visst stöd betalas ut, men som ändå kan ha en skyldighet att lämna uppgifter. I 110 kap. socialförsäkringsbalken finns flera sådana bestämmelser för bland annat myndigheter och arbetsgivare. Ett annat exempel är läroanstalters skyldighet att lämna uppgifter till Centrala studiestödsnämnden (CSN) enligt 6 kap. 9 § studiestödsförordningen (2000:655) om att en studerande som har studiehjälp har övergått till en annan läroanstalt eller har avbrutit sina studier. Även sådana uppgifter kan vara oriktiga. Med hänsyn till att en sanktionsavgift grundar sig på ett strikt ansvar är det emellertid inte proportionerligt att ta ut en avgift i dessa fall. För att undantaget ska vara tillämpligt förutsätts dock att förmånen eller stödet *varken* avser eller betalas ut till den som har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att fullgöra en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Ett assistansbolag som lämnar en oriktig uppgift om assistansersättning som, efter anvisning av den enskilde, betalas ut till bolaget omfattas således inte av undantaget. När det gäller att en förmån eller ett stöd *betalas ut till någon* är det inte avgörande vilket bankkonto som ersättningen betalas ut till utan vem som ska ses som den egentlige mottagaren. Av betydelse kan då naturligtvis vara vem som har rätt att förfoga över ett bankkonto dit ersättningen överförs.

I detta sammanhang kan framhållas att inte heller ett ombud som agerar med fullmakt kan bli föremål för en sanktionsavgift. Detta då det är den enskilde som anses ha lämnat uppgifterna i dessa fall, och som därmed är ”den som” sanktionsavgiften ska tas ut av, enligt 3 §. Det ska alltså inte vara möjligt att undgå en sanktionsavgift genom att använda sig av ett ombud.

I *andra stycket* räknas sådana rättssubjekt upp som, på grund av att de har ett särskilt uppdrag, undantas från att kunna bli föremål för en sanktionsavgift. För att de ska undantas förutsätts att de i det enskilda fallet har lämnat den oriktiga uppgiften eller varit anmälningsskyldig i egenskap av till exempel god man eller förvaltare enligt föräldrabalken. Om det har skett utanför ramen för uppdraget är undantaget

alltså inte tillämpligt. Gränserna för uppdraget får avgöras i det enskilda fallet. Av betydelse är då till exempel hur en framtidsfullmakt, ett godmanskap eller förvaltarskap har utformats. Om någon som är vårdnadshavare samtidigt har ett uppdrag som god man saknas hinder mot att ta ut en sanktionsavgift av den enskilde i dess egenskap av vårdnadshavare, trots undantaget avseende gode män.

Har någon som undantas enligt paragrafen agerat uppsåtligt eller grovt oaktsamt kan det finnas särskilda skäl för att upprätta en anmälan om misstänkt bidragsbrott, se kommentaren till 6 § andra stycket bidragsbrottslagen (2007:612). Avsikten med undantaget är således inte att helt undanta de som anges i bestämmelsen från en sanktion, utan att de inte ska åläggas ett strikt ansvar för en oriktig uppgift eller en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, se avsnitt 8.7.9.

## 6 §

I paragrafen görs en uppräkningslista av situationer när en sanktionsavgift inte får tas ut. Den behandlas närmare i avsnitt 8.8.5 (punkten 1), 8.6.8 (punkten 2) och 8.7.8 (punkten 3).

Enligt *punkten 1* får en sanktionsavgift inte tas ut om det underlag som avgiften ska beräknas på uppgår till ett obetydligt belopp. Det kan framhållas att bedömningen ska göras mot det underlag som har beräknats för en enskild överträdelse. En sammanläggning ska alltså inte göras av flera felaktiga utbetalningar eller tillgodoräkningar. Gränsen för vad som utgör ett obetydligt belopp får överlämnas till rätts-tillämparen att bedöma. En bedömning måste inte göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, utan kan bygga på riktlinjer som tas fram av de aktörer som kan ta ut en sanktionsavgift. Syftet med undantaget är dock inte att det ska tillämpas på ett sätt som i praktiken innebär att vissa förmåner eller stöd helt undantas från en sanktionsavgift. Ett lägsta riktmärke kan vara det belopp om 300 kronor som används av Åklagarmyndigheten som rekommendation för när förundersökningsbegränsning bör övervägas för bidragsbrott.

*Punkten 2* syftar till att ge den enskilde såväl en möjlighet som ett incitament att rätta tidigare lämnade uppgifter eller att fullgöra en anmälningsskyldighet, för att därigenom undvika en sanktionsavgift. Undantaget är begränsat på två sätt. För det första förutsätts att det är en frivillig rättelse eller anmälan. Detta får avgöras i det enskilda

fallet, men typiskt sett ska den enskilde ha agerat innan denne har anledning att anta att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har upptäckts av den aktör som kan ta ut en sanktionsavgift. En rättelse är inte att se som frivillig om den görs efter att den enskilde har fått tillfälle att yttra sig enligt 13 § första stycket. Det är den som gör gällande att en rättelse eller anmälan har gjorts som ska visa på omständigheter som ger stöd för detta. Bevisbördan för att en rättelse inte är frivillig vilar däremot på den aktör som överväger att ta ut en sanktionsavgift.

Den andra förutsättningen för att undantaget ska vara tillämpligt är att den enskilde har agerat innan förmånen eller stödet har betalats ut eller tillgodoräknats. Att en utbetalningsavi inte har lösts in av den enskilde saknar betydelse. I de fall en rättelse eller en anmälan har gjorts efter att utbetalningen eller tillgodoräkningen har skett kan det dock vara möjligt att, i undantagsfall, sätta ner avgiften enligt 10 §.

*Punkten 3* tar i första hand sikte på situationer när flera personer är anmälningsskyldiga för samma förhållande. Under förutsättning att en av dem fullgör anmälningsskyldigheten får en sanktionsavgift inte tas ut av den andre.

## Hinder mot beslut om sanktionsavgift

### 7 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.10.6, regleras när ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift inträder.

Paragrafen innebär att straff och sanktionsavgift inte ska komma i fråga för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet. Den syftar till att säkerställa att en enskild inte utsätts för dubbla prövningar som skulle stå i strid med Europakonventionen. I paragrafen regleras när det i ett visst fall uppkommer ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift. Åtgärder som kan utgöra ett tillfälligt hinder, vilket kan upphöra i vissa situationer, regleras i 8 §.

Om åklagare har beslutat att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse får en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa inte besluta om sanktionsavgift för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet som åklagarens åtgärd avser. Både ett beslut som innebär att en sanktionsavgift tas ut med ett visst belopp och ett beslut där hel nedsättning har medgetts, omfattas av hindret.

Utöver de åtgärder som räknas upp i bestämmelsen utgör ett godkänt strafföreläggande och en dom från allmän domstol ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift. Detta regleras inte i bestämmelsen eftersom det följer direkt av Europadomstolens praxis.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig förutsätts att de åtgärder som räknas upp avser samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet som hade kunnat ligga till grund för beslutet om sanktionsavgift. Det kan framhållas att bedömningen ska göras i förhållande till varje enskild utbetalning eller tillgodoräknande. Utöver att det ska röra sig om samma överträdelse framgår av ordalydelsen att åklagarens åtgärder ska avse samma fysiska person. Det innebär att det är möjligt att, för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet, besluta om sanktionsavgift för en juridisk person trots att åklagare, har väckt åtal för bidragsbrott mot en företrädare för den juridiska personen.

I förslaget till en ny 8 § i bidragsbrottslagen (2007:612) finns en motsvarande bestämmelse som hindrar åklagare från att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse när ett beslut om sanktionsavgift har fattats. Sådant hinder föreligger även om beslutet om sanktionsavgift innebär att en avgift inte tas ut i det enskilda fallet eftersom den har satts ner helt.

## 8 §

I paragrafen regleras dels när ett tillfälligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift inträder, dels när det kan upphöra. Den behandlas i avsnitt 8.10.7 och 8.10.8.

Enligt *första stycket* inträder ett tillfälligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift om samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet som hade kunnat ligga till grund för avgiften redan är föremål för en anmälan om misstänkt bidragsbrott eller förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Både ett beslut som innebär att en sanktionsavgift tas ut med ett visst belopp, och ett beslut där hel nedsättning har medgetts, omfattas av hindret. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om anmälan har gjorts enligt 6 § bidragsbrottslagen av en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa, eller av någon annan, till exempel en privatperson. Samma gäller när en förundersökning har inletts, det vill säga att ett tillfälligt hinder uppkommer oavsett anledningen till att förundersökningen har inletts. Vissa inledande



utredningsåtgärder som vidtas av åklagare innan en förundersökning inleds och som inte har samband med en anmälan medför däremot inte att ett hinder mot att besluta om sanktionsavgift uppkommer, utan det tillfälliga hindret uppkommer först när ett beslut om att inleda en förundersökning har fattats. I likhet med 7 § förutsätts att åtgärderna avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle kunna tas ut av. Det tillfälliga hindret gäller i avvaktan på att åklagare vidtar ytterligare åtgärder.

Enligt *andra stycket* upphör ett tillfälligt hinder om utredningen avslutas utan att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten har prövats slutligt i sak, i första hand genom att åklagare har beslutat att lägga ner eller att inte inleda en förundersökning eller att inte väcka åtal. Ett beslut om förundersökningsbegränsning omfattas också, eftersom ett sådant beslut är ett beslut om att lägga ner eller att inte inleda en förundersökning. Har det inte gjorts någon slutlig prövning av den enskildes skuld saknas alltså hinder mot att ett beslut om sanktionsavgift fattas för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet, för samma fysiska person. Om en förundersökning omfattar ett flertal brott, på grund av att felaktiga utbetalningar har skett under en längre tid, innebär bestämmelsen således att åklagare kan väcka åtal för vissa av brotten och att beslut om sanktionsavgift samtidigt kan fattas för brottsmisstankar som eventuellt omfattas av ett beslut om förundersökningsbegränsning. Det kan utöver nämnda beslut förekomma att brottsutredningen avseende en viss oriktig uppgift eller underlåtenhet avslutas utan att frågan om den enskildes skuld har prövats slutligt. Till exempel kan omfattningen av en brottsutredning minska så att en oriktig uppgift inte längre omfattas. Även i dessa fall upphör den tillfälliga spärren att gälla.

För det fall den oriktighet eller underlåtenhet som omfattas av ett tillfälligt hinder blir föremål för någon sådan åtgärd som räknas upp i 7 § uppkommer ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift.

## Hur sanktionsavgiften ska bestämmas

### 9 §

I paragrafen regleras hur storleken på sanktionsavgiften ska beräknas i det enskilda fallet. Den behandlas i avsnitt 8.8.

I *första stycket* anges hur underlaget för beräkningen av beloppet enligt den procentsats som anges i andra stycket ska bestämmas. Underlaget ska baseras på beloppet som felaktigt har, eller skulle ha, betalats ut eller tillgodoräknats. Andra omständigheter av subjektivt slag, exempelvis att den enskilde har handlat med uppsåt, ska alltså inte påverka avgiftens storlek. Andra subjektiva omständigheter som kan hänföras till den enskildes person ska inte heller påverka hur underlaget beräknas, utan kan i stället få betydelse för om den avgift som har bestämts eventuellt ska sättas ner, enligt 10 §. Vissa förmåner och stöd är skattefria medan andra är skattepliktiga. Skattemässiga effekter för den enskilde ska inte heller leda till att underlaget beräknas olika. Av den anledningen anges uttryckligen i bestämmelsen att underlaget ska beräknas på ersättningen före eventuellt avdrag för skatt.

En sanktionsavgift kan tas ut dels när en felaktig utbetalning eller ett tillgodoräknande har skett, dels när felaktigheten har upptäckts i ett tidigare skede. Det bör understrykas att underlaget ska beräknas utifrån den enskilda, felaktiga, utbetalningen som har skett eller hade kunnat ske. Med andra ord ska ett individuellt underlag bestämmas för varje enskild överträdelse som har lett, eller hade kunnat leda, till en felaktig utbetalning. Utgångspunkten är då också att ett beslut om sanktionsavgift ska fattas för varje underlag som har bestämts. I praktiken saknas dock hinder mot att den aktör som beslutar om en sanktionsavgift handlägger flera beslut som ett gemensamt ärende som resulterar i ett samlat beslutsdokument.

När en utbetalning eller ett tillgodoräknande har skett innan den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten upptäcks ska underlaget beräknas på det belopp som betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt. För det fall felaktigheten upptäcks i ett tidigare skede ska underlaget beräknas endast på nästföljande utbetalning eller tillgodoräknande som skulle ha gjorts om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten inte hade upptäckts. Underlaget ska alltså inte beräknas utifrån de andra framtida utbetalningar som hade kunna ske, om felaktigheten inte hade upptäckts.

Om en förmån eller ett stöd – exempelvis omvårdnadsbidrag eller sjukersättning – betalas ut löpande kan situationen uppstå att en viss oriktig uppgift eller underlåtenhet upptäcks först efter att ett flertal felaktiga utbetalningar har gjorts. I ett sådant fall kan ett beslut om sanktionsavgift fattas dels för de utbetalningar som har skett, dels för nästföljande utbetalning, det vill säga den som skulle ha skett om felaktigheten inte hade upptäckts.

I *andra stycket* anges att sanktionsavgiften ska bestämmas till 25 procent av det underlag som har beräknats enligt första stycket.

### 10 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.9, anger när en sanktionsavgift kan sättas ner i det enskilda fallet. En möjlighet till nedsättning är en förutsättning för ett sanktionsavgiftssystem som bygger på ett strikt ansvar inte ska riskera att hamna i konflikt med de grundläggande krav på rättssäkerhet som följer av Europakonventionen.

Av *första stycket* följer att nedsättning kan komma i fråga om det skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften med fullt belopp. Den omständigheten att en sanktionsavgift är hög utgör inte ensamt ett skäl för att sätta ner den, utan det avgörande är om det i det enskilda fallet är oskäligt att ta ut den med fullt belopp. Utrymmet för att sätta ner en avgift bör som utgångspunkt vara begränsat. Avsikten är alltså inte att nedsättning ska tillämpas generellt för en viss grupp av förmåner, stöd eller enskilda. Det kan här framhållas att barnets bästa alltid ska beaktas, eftersom barnkonventionen gäller som svensk lag. Detta innebär dock inte att endast det faktum att en sanktionsavgift direkt eller indirekt påverkar ett barn ska leda till nedsättning av avgiften, utan en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet krävs.

I bestämmelsen anges att sanktionsavgiften *ska* sättas ner, om det finns förutsättningar för det. Härigenom kommer officialprincipen till uttryck, som i detta sammanhang innebär att den aktör som anser att det finns förutsättningar för att besluta om en sanktionsavgift ska beakta omständigheter som kan leda till att avgiften kan sättas ner. Det innebär inte att de aktivt ska "leta efter" sådana omständigheter, men om det i ett ärende framkommer omständigheter som kan antas föranleda att avgiften bör sättas ner, har den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan att på eget initiativ ta ställning

till detta. Om den enskilde åberopar att det finns grunder för nedsättning, ska en bedömning av dessa alltid göras. Det är inte tillräckligt med ett allmänt hållet påstående från den enskilde, utan denne har bevisbördan för sådana omständigheter. Påståenden om ohälsa bör till exempel normalt kunna styrkas med ett läkarintyg.

En sanktionsavgift kan sättas ner helt eller delvis. Några fasta nivåer för delvis nedsättning anges inte. En viss schablonisering bör dock eftersträvas i tillämpningen, genom att nedsättning i de fallen i första hand görs till hälften eller till en fjärdedel, i likhet med vad som gäller vid befrielse från skattetillägg. Om nedsättning till dessa nivåer inte ger ett rimligt resultat kan en nedsättning till en annan nivå vara möjlig i det enskilda fallet.

Ett beslut om sanktionsavgift ska fattas även om avgiften sätts ner helt. Detta är av vikt för att eventuellt kunna ta ställning till om det finns hinder mot att den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten prövas i ett straffrättsligt förfarande. Ett beslut som innebär att en sanktionsavgift sätts ner helt kan också överklagas av det allmänna ombudet enligt socialförsäkringsbalken eller Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, i syfte att främja en praxisbildning på området, se avsnitt 8.13.7.

I *andra stycket* anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. Uppräkningen är inte uttömmande.

*Punkten 1*, som behandlas närmare i avsnitt 8.9.3, tar sikte på sådana omständigheter som är knutna till den enskildes personliga förhållanden. Den avser i första hand fysiska personer, men även omständigheter hänförliga till en behörig företrädare för en juridisk person kan beaktas. Det bör då företrädesvis röra sig om fall där möjligheten att överföra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet på någon annan är mycket liten, exempelvis i ett fåmansbolag. För att nedsättning enligt punkten 1 ska kunna komma i fråga förutsätts att det finns ett orsakssamband mellan till exempel ohälsan och att en anmälningsskyldighet inte har fullgjorts i rätt tid. Enbart att någon är ung eller lider av viss ohälsa utgör inte grund för nedsättning. Eftersom det kan vara svårt att fullt ut visa på ett orsakssamband, särskilt som punkten tar sikte på enskilda som kan ha en nedsatt förmåga på grund av ålder eller ohälsa, är det tillräckligt att det kan antas ett samband.

Med ålder avses såväl hög som låg ålder.

När det gäller hälsa kan detta omfatta såväl somatisk och psykisk sjukdom som psykosociala faktorer som negativt påverkar förmågan att sätta sig in i regelverket för en viss förmån eller ett visst stöd, eller tillgodogöra sig information, så att den enskilde kan fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det kan även vara fråga om en funktionsvariation som har sådana följder för den enskilde.

Utöver ålder eller hälsa kan det föreligga omständigheter som är tydligt kopplade till den enskilde och som begränsar möjligheten att lämna korrekta uppgifter eller att fullgöra en anmälningsskyldighet. De liknande förhållanden som avses kan vara yttre omständigheter som påverkar handlingsförmågan, exempelvis skilsmässa eller nära anhörigs död eller sjukdom. Nedsättning på sistnämnda grund bör i första hand kunna bli aktuell när den enskilde har underlåtit att i rätt tid fullgöra en anmälningsskyldighet för ändrade förhållanden.

*Punkten 2*, som behandlas i avsnitt 8.9.4, möjliggör nedsättning i de fall handläggningen har tagit oskäligt lång tid. Bestämmelsen har till syfte att beakta rätten till en rättvis förhandling i skälig tid, som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Av bestämmelsen framgår att tiden ska räknas från det att den enskilde fick tillfälle att yttra sig enligt 13 §. Sluttidpunkten är normalt när det finns en slutlig dom eller ett slutligt beslut som är tillgängligt för den enskilde. Om tiden är oskäligt lång får avgöras utifrån en helhetsbedömning, där ärendets komplexitet, domstolarnas och andra aktörers handläggning samt vad som har stått på spel för den enskilde vanligtvis kan beaktas. Om den enskilde har orsakat att ärendet har fördröjts, ska den tiden inte beaktas, vilket framgår av ordalydelsen.

*Punkten 3*, som behandlas närmare i avsnitt 8.9.5, syftar till att fungera som en form av ventil, och fånga upp de fall där felaktigheten inte står i rimlig proportion till storleken på sanktionsavgiften. Det kan exempel röra sig om rena skriv- eller räknefel som kan ha lett till en jämförelsevis hög sanktionsavgift. Även i fall där den enskilde har blivit föremål för en sanktion av annat slag, exempelvis uteslutning inom arbetslöshetsförsäkringen, kan det finnas anledning att sätta ner avgiften för att motverka att den samlade sanktionen blir alltför ingripande. En förutsättning är då att den andra sanktionen har fått en reell effekt. Bestämmelsen kan också tänkas kunna tillämpas i sådana fall där upprepade felaktiga utbetalningar har skett på grund av slarv och varje enskild sanktionsavgift visserligen inte i sig är särskilt hög, men där det sammanlagda beloppet blir oproportionerligt högt. Avsik-

ten är dock inte att ett högt, sammanlagt belopp i praktiken ska utgöra en allmän grund för nedsättning, utan det är fråga om undantagsfall.

## Beslut om sanktionsavgift

### 11 §

I paragrafen regleras vem som ska besluta om sanktionsavgift och vem avgiften tillfaller. Den behandlas i avsnitt 8.5.4 och 8.12.7.

Av *första stycket* följer att beslutsrätten är knuten till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser. Bestämmelser om vilken enskild aktör detta är finns i de författningar som gäller för förmånen eller stödet i fråga. Normalt bör det inte uppstå några svårigheter att avgöra vem som är rätt beslutsinstans, eftersom det i de allra flesta fall kommer att finnas ett tidigare beslut om den förmån eller det stöd som avgiften avser. Det förekommer dock att det finns ett delat ansvar. För till exempel aktivitetsstöd och utvecklingsersättning är det Försäkringskassan som beräknar och betalar ut ersättningen, men det görs utifrån underlag från en arbetslöshetskassa och efter anvisning från Arbetsförmedlingen. I dessa fall får det anses vara Försäkringskassan som beslutar om förmånen och därmed också om en eventuell sanktionsavgift.

I bestämmelsen används uttrycket ”kommun”, i syfte att inte inskränka kommunernas rätt att själva fritt bestämma vilken nämnd som kan fatta ett beslut om sanktionsavgift. Uttrycket används även i 2 § bidragsbrottslagen (2007:612). I praktiken avses en kommunal nämnd. Ett beslut om sanktionsavgift bör även kunna fattas av en anställd, efter delegation från en kommunal nämnd.

I *andra stycket* anges att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Det innebär att det är staten som är berättigad till avgiften.

## Handläggning av ärenden

### 12 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om sanktionsavgifter. Den behandlas i avsnitt 8.12.2 och 8.12.4.

I *första stycket* anges att förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas när en arbetslöshetskassa handlägger ett ärende om sanktionsavgift. Förvaltningslagen ska också tillämpas vid överklagande av ett beslut om sanktionsavgift enligt denna lag. Arbetslöshetskassor är privaträttsliga subjekt och omfattas, till skillnad mot övriga beslutande aktörer, inte av förvaltningslagens bestämmelser. Genom den ifrågavarande bestämmelsen görs förvaltningslagen tillämplig på arbetslöshetskassornas handläggning av sanktionsärenden. Vid tillämpningen av den lagen ska vad som sägs om en myndighet även gälla för en arbetslöshetskassa. Bestämmelsen säkerställer att förvaltningslagen tillämpas när ett ärende om sanktionsavgift handläggs, oavsett om det är vid en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

I *andra stycket* anges att en arbetslöshetskassa får använda sig av delgivning vid handläggning av ärenden enligt denna lag. Det innebär att arbetslöshetskassan kan använda sig av delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) för att säkerställa att den som en avgift ska tas ut av har fått del av underrättelsen enligt 13 § inför beslutet. Delgivningslagens bestämmelser om delgivning kan också användas av en arbetslöshetskassa för att delge ett beslut om sanktionsavgift.

### 13 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kommunikationsskyldighet och om preskription, behandlas i avsnitt 8.12.3 och 8.12.7.

I *första stycket* anges att en sanktionsavgift får beslutas först efter att den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig. Det innebär att den som riskerar att få en sanktionsavgift ska ges rätt att yttra sig inför att det ska fattas ett beslut om sanktionsavgift. Ett beslut om sanktionsavgift ska därmed inte komma som en överraskning för den avgiftsskyldige. Möjligheten att göra undantag från kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) gäller följaktligen inte vid beslut om sanktionsavgift. I övrigt gäller förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation.

När den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som ska besluta om sanktionsavgift ska fullgöra sin kommunikationsskyldighet får den själv avgöra om det ska ske muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Det är dock i de flesta fall lämpligt att kommunikationen sker skriftligen. Det är också upp

till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som överväger att ta ut en sanktionsavgift att bestämma vilket material som ska kommuniceras, utifrån det enskilda ärendet. En utgångspunkt bör här vara att den som riskerar att bli föremål för en sanktionsavgift ska ges en reell möjlighet att påtala eventuella felaktigheter eller brister i utredningsmaterialet och anföra omständigheter som till exempel skulle kunna utgöra skäl för en lägre avgift än den som övervägs. Den som avgiften ska tas ut av bör också ges en rimlig tid för att kunna ta fram underlag som han eller hon vill åberopa innan det fattas ett beslut om sanktionsavgift.

Om den enskilde vidtar en rättelse i detta skede innebär det dock inte att möjligheten att ta ut en sanktionsavgift faller bort. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan en sanktionsavgift tas ut för en konstaterad överträdelse även om omständigheterna ändras innan beslut om sanktionsavgift fattas.

Det som skickas ut till den enskilde för yttrande är följaktligen inte att betrakta som ett beslut ”om sanktionsavgift”. I stället är det en underrättelse om att det kommer att fattas ett beslut om sanktionsavgift med ett visst innehåll. Syftet med det som skickas ut är att den enskilde ska få tillfälle att reagera på det avsedda beslutet och underlaget som det bygger på. Underrättelsen får i det skedet inga konsekvenser för den enskilde och kan därmed inte anses ha ”verkningar” i den betydelse som krävs för att det ska anses vara ett överklagbart beslut.

Bestämmelsen får betydelse för frågan om ett ärende har avgjorts inom skälig tid. Den tiden räknas från det att den enskilde fick möjlighet att yttra sig, se avsnitt 8.9.

Av *andra stycket* framgår att möjligheten att besluta om sanktionsavgift faller bort om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom en viss tid efter överträdelsen. Om kommunikation med den som avgiften ska tas ut av inte har fullgjorts i rätt tid får en sanktionsavgift alltså inte längre beslutas. Den tid som anges är fem år. Tiden räknas från den dag då överträdelsen ägde rum. När en överträdelse ska anses ha ägt rum får avgöras utifrån vad som gäller för den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften avser. Bevisbördan för att kommunikation har skett på föreskrivet sätt ligger på den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som har att besluta om avgiften.



## Överklagande

### 14 §

Paragrafen, som anger vad som gäller vid överklagande av ett beslut om sanktionsavgift, behandlas i avsnitt 8.13.

Beslut om sanktionsavgift får enligt *första stycket* överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta omfattar både beslut som innebär att en avgift tas ut och ett beslut som slår fast att det finns grund för att ta ut en avgift men att den ska sättas ner helt.

Förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser ska tillämpas när ett beslut om sanktionsavgift överklagas. Det gäller även när beslutet har fattats av en arbetslöshetskassa eller en kommun. Detta innebär bland annat att frågan om vem som har rätt att överklaga ett beslut får avgöras av 42 § förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer, som anger att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Frågan om klagorätt får avgöras i det enskilda fallet av den domstol som har att pröva överklagandet. Normalt får den som sanktionsavgiften har tagits ut av anses ha rätt att överklaga beslutet, men det kan inte uteslutas att ett beslut, i ett enskilt fall, skulle kunna få följder för någon annan, exempelvis en vårdnadshavare eller en anhörig enligt 17 kap. föräldrabalken. Vidare framgår formkrav och till vem ett överklagande ska ges in av 43 § förvaltningslagen. Enligt 44 § samma lag ska ett överklagande ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att den inte gäller om det finns särskilda bestämmelser i någon annan författning. För vissa av de förmåner och stöd som en sanktionsavgift kan hänföra sig till finns särskilda bestämmelser om omprövning och överklagandefrist. Det kan här förtydligas att dessa bestämmelser inte ska tillämpas vid ett överklagande av ett beslut om sanktionsavgift (se avsnitt 8.13.4).

I domstolsprocessen blir den statliga myndighet eller kommun som har beslutat om sanktionsavgiften den enskildes motpart, enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Att samma gäller i fråga om arbetslöshetskassorna följer av 17 § första stycket den nu aktuella lagen.

Av *andra stycket* framgår att vid överklagande till kammarrätt gäller krav på prövningstillstånd. De närmare grunderna för att meddela prövningstillstånd anges i 34 a § förvaltningsprocesslagen.

### 15 §

Av paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.13.7, följer en särskild rätt för vissa angivna företrädare för det allmänna att överklaga ett beslut om sanktionsavgift.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen får enligt *första stycket* överklaga Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och domstols beslut om sanktionsavgift, dock inte i de fall avgiften avser premiepension. Sistnämnda begränsning har sin motsvarighet i 113 kap. 32 § socialförsäkringsbalken. Med domstols beslut avses både ett slutligt beslut och en dom. Bestämmelsen i första stycket *andra meningen* ger det allmänna ombudet en förstärkt möjlighet att föra mål vidare till högre instans. Det är fråga om fall där ombudet har överklagat ett beslut och vunnit bifall till sin talan i förvaltningsrätten. Ombudet kan då med stöd av bestämmelsen överklaga till kammarrätten, under förutsättning att ombudet ändrar sin talan till fördel för den enskilde. I praktiken kan tillämpningsområdet antas vara begränsat. En motsvarande bestämmelse för beslut som fattas enligt socialförsäkringsbalken finns i 113 kap. 17 § balken.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ges i *andra stycket* en möjlighet att överklaga en arbetslöshetskassas eller domstols beslut om sanktionsavgift. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för det allmänna ombudet enligt socialförsäkringsbalken i första stycket.

### 16 §

Paragrafen innehåller en särskild forumregel och behandlas i avsnitt 8.13.6.

Förvaltningslagen (2017:900) gäller som utgångspunkt vid ett överklagande av ett beslut om sanktionsavgift. När det gäller vilken förvaltningsrätt som i ett visst enskilt fall är behörig att pröva ett överklagande regleras detta inte i förvaltningslagen utan av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, som anger att beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet

först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Den nu aktuella paragrafen (16 §) är en sådan särskild föreskrift, och ska därför tillämpas i stället för den generella forumregeln i 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Genom *första meningen* samordnas forumfrågan när ett beslut om sanktionsavgift överklagas med vad som gäller vid överklagande av ett beslut om den förmån eller det stöd som avgiften avser. Avsikten är alltså att samma förvaltningsrätt ska pröva båda typerna av beslut.

I *andra meningen* regleras särskilt vilket forum som gäller vid överklagande av beslut om sanktionsavgift som fattas av CSN. Av hänvisningen till studiestödslagen (1999:1395) följer att ett beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades och att beslut i övriga fall överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i ärendet fattades.

## 17 §

I paragrafen finns särskilda regler om partsställning vid överklagande av en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift. Den behandlas i avsnitt 8.13.8.

I *första stycket* anges att när den enskilde överklagar en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift blir arbetslöshetskassan den enskildes motpart. Detta gör det möjligt för en arbetslöshetskassa, som inte är en myndighet men som ska jämföras med en sådan när den handlägger ett ärende om sanktionsavgift (se 12 §), att träda in i processen på samma sätt som en förvaltningsmyndighet, enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). En motsvarande bestämmelse finns i 58 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

I *andra stycket* möjliggörs för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att, på samma sätt som vid överklaganden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätt och kammarrätt föra det allmänna talan. I Högsta förvaltningsdomstolen är det alltid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som för det allmänna talan.

## Verkställighet

### 18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet och indrivning av sanktionsavgifter. Den behandlas i avsnitt 8.12.5.

I *första stycket* anges att beslut om sanktionsavgift får verkställas först när beslutet har fått laga kraft. Det innebär att beslutet, eller i vissa fall en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det har fått laga kraft. Vid indrivning tillämpas utsökningsbalken. Hos Kronofogdemyndigheten ska beslut om sanktionsavgifter handläggas som ett allmänt mål vid verkställighet. Beslut om sanktionsavgift behöver därmed utformas så att beslutet uppfyller sådan tydlighet och grundläggande förutsättningar som krävs för att utgöra en exekutionstitel i utsökningsbalkens mening.

Av *andra stycket* följer att en arbetslöshetskassas beslut om sanktionsavgift ska anses som ett sådant beslut av förvaltningsmyndighet som utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken. Där föreskrivs att som exekutionstitel räknas förvaltningsmyndighets beslut som innefattar betalningsskyldighet, förutsatt att beslutet får överklagas. Förevarande bestämmelse säkerställer följaktligen att även arbetslöshetskassornas beslut blir en exekutionstitel.

Av *tredje stycket* framgår att en beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Bestämmelsen fastställer alltså en preskriptionstid för redan beslutade sanktionsavgifter. Den innebär en bortre gräns för när ett beslut om avgift inte längre får verkställas. Tiden räknas från det att beslutet om sanktionsavgift fick laga kraft.

### 19 §

I paragrafen finns en särbestämmelse för hanteringen av Pensionsmyndighetens fordringar avseende beslutade sanktionsavgifter. Den behandlas i avsnitt 8.12.6.

Enligt paragrafen ska Försäkringskassan hantera de fordringar som Pensionsmyndigheten har på sanktionsavgifter. Det överensstämmer i huvudsak med den ordning som gäller enligt 108 kap. 14 § socialförsäkringsbalken avseende myndigheternas hantering av beslutade åter-

krav. Begreppet fordringshantering inbegriper här frågor som rör hanteringen av fordringarna avseende sanktionsavgifter, exempelvis anstånd med betalning, upprättande av avbetalningsplan och indrivning via Kronofogdemyndigheten. Däremot omfattas inte till exempel frågor som rör överklagande av beslut om sanktionsavgift.

## Underrättelseskyldighet

### 20 §

Paragrafen anger en skyldighet för åklagare att underrätta en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om vissa beslut som har betydelse för att otillåtna dubbla prövningar ska kunna undvikas genom bestämmelserna i 7 och 8 §§. Den behandlas i avsnitt 8.11.

Underrättelseskyldigheten är begränsad på två sätt. För det första gäller den endast i förhållande till den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som, utifrån samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet, kan besluta om en sanktionsavgift. För det andra är det endast de uppgifter som räknas upp i bestämmelsen som det finns en skyldighet att lämna till någon av de nyss nämnda aktörerna. Annan information – exempelvis uppgifter som kan ha kommit fram under en förundersökning – omfattas inte av den skyldighet som följer av bestämmelsen. Om sådana uppgifter bedöms lämpliga att lämna ut till en aktör som kan besluta om en sanktionsavgift får det göras med stöd av bestämmelser i annan ordning, se nedan angående sekretess vid fullgörande av underrättelseskyldigheten.

Den uppräknings som görs i bestämmelsen är uttömmande.

*Första meningen* omfattar dels sådana beslut som innebär att ett slutligt hinder mot att besluta om sanktionsavgift inträder, det vill säga beslut att väcka åtal, utfärda strafföreläggande och beslut att meddela åtalsunderlåtelse i fråga om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), dels beslut som innebär att ett tillfälligt hinder upphör. Det handlar i de sistnämnda fallen i första hand om beslut att lägga ner eller inte inleda en förundersökning, beslut att inte väcka åtal och beslut om förundersökningsbegränsning. Även andra beslut som i praktiken innebär att brottsutredningen avseende en oriktig uppgift eller underlåtenhet avslutas utan att frågan om den enskildes skuld har prövats slutligt kan omfattas.

*Andra meningen* tar sikte på de fall där en förundersökning har inletts på annat sätt än genom att anmälan om misstänkt bidragsbrott har gjorts av den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som kan besluta om sanktionsavgift. I de fallen måste den aktör som har att besluta om en sanktionsavgift kunna få reda på att det har uppkommit ett tillfälligt hinder. Av ordalydelsen framgår att det endast är när utredningen har kommit så långt att ett beslut om att inleda förundersökning har fattats som åklagare har en skyldighet att underrätta berörd aktör om detta.

Hur underrättelseskyldigheten fullgörs i praktiken är en fråga som överlämnas till åklagare och de statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som berörs att reglera på lämpligt sätt.

De uppgifter som kan behöva lämnas ut av åklagare kan omfattas av sekretess. En sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att de lämnas ut finns i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den underrättelseskyldighet för åklagare som följer av den nu aktuella paragrafen är en sådan särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Även arbetslöshetskassorna får anses omfattas av uttrycket ”myndighet” i den bestämmelsen. I samband med att utredningsåtgärder vidtas av åklagare kan det komma fram uppgifter som inte omfattas av underrättelseskyldigheten. Det kan röra sig om uppgifter som skulle kunna leda till att det finns grund för att besluta om en sanktionsavgift, men som inte har koppling till det misstänkta brott som utreds. Sådana uppgifter får lämnas ut till en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa i den utsträckning som följer av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, eller med stöd av någon annan sekretessbrytande bestämmelse.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Tidpunkten för ikraftträdande och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 11.1–11.4.

*Punkten 1* anger när lagen träder i kraft.

Enligt *punkten 2* får sanktionsavgift beslutas endast för överträdelser som har begåtts efter ikraftträdandet. Bestämmelsen tydliggör att sanktionsavgift inte får tas ut för en överträdelse som har begåtts

före ikraftträdandet, även om sanktionsavgift i det enskilda fallet skulle betraktas som en mildare åtgärd än straff.

I *punkten 3* föreskrivs att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för överträdelse som begåtts före ikraftträdandet. Den gäller endast för sådana överträdelse som varit straffbara enligt bidragsbrottslagen (2007:612). En överträdelse som ägt rum före ikraftträdandet men som hade kunnat bli föremål för sanktionsavgift om den ägt rum efter ikraftträdandet, kan alltså inte bli föremål för brottsutredning och straff enligt bidragsbrottslagen om den inte var straffbar när den ägde rum. Det gäller till exempel för sådana oriktiga uppgifter som lämnats före ikraftträdandet, men där handlandet inte nådde upp till att vara grovt oaktsamt.

## **13.2 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)**

### 6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott. Den behandlas i avsnitt 8.2.8 och 9.4.1.

*Första stycket* ändras endast på så sätt att misstänkta bidragsbrott ska anmälas till åklagare i stället för till Polismyndigheten. Det är en följd av att Ekobrottsmyndigheten tar över ansvaret för att utreda bidragsbrott, och att åklagare där beslutar om att inleda och leder förundersökningar om bidragsbrott.

I *andra stycket*, som är nytt, avgränsas anmälningsskyldigheten i första stycket på så sätt att misstänkta grova bidragsbrott och andra brott som avser ett belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp alltid ska anmälas, medan det för andra brott krävs att det finns särskilda skäl. Bestämmelsen syftar till att, för vissa bidragsbrott, genomföra en sanktionsväxling genom att en sanktionsavgift tas ut för sådana överträdelse som kan anses mindre allvarliga, i stället för att de leder till en straffrättslig sanktion.

En grundläggande förutsättning för att en felaktig utbetalning eller ett felaktigt tillgodoräknande ska kunna leda till en anmälan om misstänkt bidragsbrott är att den beror på att den enskilde har agerat med uppsåt eller varit grovt oaktsam. Om denna grundförutsättning saknas kan endast en sanktionsavgift bli aktuell som sanktion.

Av andra stycket *första meningen* framgår att ett misstänkt grovt bidragsbrott alltid ska anmälas. Omständigheter som typiskt sett innebär att ett visst brott kan bedömas som grovt framgår av 3 § nu aktuellt lag. Om den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan inte bedömer att en viss överträdelse innehåller sådana moment, är nästa fråga om det misstänkta brottet avser ett belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Sådana brott ska, som anges i bestämmelsen, också alltid anmälas. Med hänsyn till att varje utbetalning eller tillgodoräknande är att se som *ett* bidragsbrott ska beloppsgränsen tillämpas i förhållande till storleken på den enskilda utbetalningen. Någon sammanräkning av beloppen ska inte göras.

I första stycket *andra meningen* klargörs att om ett misstänkt bidragsbrott varken är att bedöma som grovt eller överstiger ett halvt prisbasbelopp, får en anmälan endast göras av de aktörer som anges i första stycket om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen innebär alltså att det finns ett förbud för dessa att anmäla ett misstänkt brott i vissa fall och att en sanktionsavgift då som regel i stället ska tas ut, om det finns förutsättningar för det.

Syftet med ”ventilen” i form av särskilda skäl är att motverka att en överträdelse inte möts av någon sanktion alls, men framför allt att fånga upp enskilda fall där en straffrättslig sanktion är motiverad av tydliga allmänpreventiva skäl, trots att brottet beloppsmässigt inte talar för en sådan sanktion eller är av sådant slag att det normalt kan bedömas som ett grovt bidragsbrott. Avsikten är inte att särskilda skäl ska tillämpas på ett sätt så att det i praktiken blir en huvudregel. Vad som utgör särskilda skäl får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är då bland annat hur förmånen eller stödet är utformat, med vilket belopp det normalt betalas ut och med vilket intervall. Den enskildes agerande kan också vara av betydelse, särskilt när det rör sig om överträdelser av mer kvalificerat slag, utan att det är fråga om en sådan systematisk brottslighet som medför att det kan bedömas som ett grovt bidragsbrott.

Några typfall som utgör särskilda skäl anges nedan.

För det första bör fall då rubriceringsfrågan är oklar, det vill säga om det är fråga om ett grovt brott eller inte, leda till att en anmälan om misstänkt bidragsbrott görs på grund av särskilda skäl.

För det andra bör situationer där en överträdelse inte kommer att kunna mötas med en sanktionsavgift, trots att förutsättningarna för det är uppfyllda, leda till en anmälan om misstänkt bidragsbrott. Det



som avses är att det subjekt som sanktionsavgiften skulle kunna tas ut av är undantaget enligt 5 §. Att en avgift inte tas ut på grund av att den har satts ner helt, eller på grund av att den enskilde har gjort en frivillig rättelse enligt 6 § 1, utgör däremot inte särskilda skäl för att anmäla överträdelsen som brott.

För det tredje bör en anmälan göras i situationer där den enskilde har agerat, eller underlåtit att agera, så att en förmån eller ett stöd har betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt vid upprepade tillfällen, utan att agerandet bör bedömas som ett grovt brott, och de enskilda beloppen inte överstiger ett halvt prisbasbelopp. Enbart det faktum att det har skett flera felaktiga utbetalningar eller tillgodoräkningen bör dock inte i sig utgöra särskilda skäl, utan det ska röra sig om fall då utbetalningarna är betydande till antalet eller sammantaget avser ett betydande belopp. Utformningen av en förmån eller ett stöd och med vilket intervall utbetalningar sker bör här kunna få särskild betydelse. De utbetalningar eller tillgodoräkningen som räknas in ska ha ett naturligt samband med varandra, exempelvis genom att de avser löpande utbetalningar av en förmån, eller att de på något annat sätt ingår i ett och samma ärende hos den aktör som har att ta ställning till om en anmälan om bidragsbrott ska göras.

För det fjärde bör situationer där någon trots tidigare beslutade sanktionsavgifter fortsätter att begå överträdelser utgöra särskilda skäl för att anmäla överträdelsen som ett misstänkt bidragsbrott.

En ytterligare situation där särskilda skäl bör kunna aktualiseras är om förfalskade handlingar har använts, utan att det misstänkta brottet av det skälet är att bedöma som grovt bidragsbrott.

Frågan om det har funnits särskilda skäl i det enskilda fallet utgör inte ett ställningstagande som kan överklagas av den enskilde.

*Tredje stycket* är nytt. I bestämmelsen förtydligas att med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp som anges i 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Vid upprepade överträdelser som inte hänför sig till ett och samma år ska det prisbasbelopp som gäller för var och en av överträdelserna användas vid tillämpningen av den beloppsgräns som anges i paragrafens andra stycke.

## 8 §

Paragrafen, som är ny, anger när det finns hinder för åklagare att vidta åtgärder i vissa fall. Den behandlas i avsnitt 8.10.9.

Den nya bestämmelsen innebär att straff och sanktionsavgift inte ska komma i fråga för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet. Den syftar till att säkerställa att en enskild inte utsätts för dubbla prövningar som skulle stå i strid med Europakonventionen.

I *första meningen* räknas de åtgärder som en åklagare inte får vidta upp, nämligen väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse. Ett slutligt hinder mot sådana beslut inträder om ett beslut om sanktionsavgift har fattats. Både ett beslut som innebär att en sanktionsavgift tas ut med ett visst belopp, och ett beslut där hel nedsättning har medgetts, omfattas. Genom dessa beslut har den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan gjort en slutlig prövning av den enskildes ”skuld”, det vill säga om en överträdelse har skett. Ett hinder uppkommer även om ett beslut om sanktionsavgift har fattats av en statlig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa men sedan, oavsett anledning, undanröjs av en förvaltningsdomstol efter överklagande. Däremot har ett sådant övervägande som den enskilde får möjlighet att yttra sig över enligt 13 § lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område inte någon spärrende effekt.

För att ett slutligt hinder enligt bestämmelsen ska inträda krävs att beslutet om sanktionsavgift avser samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet som hade kunnat ligga till grund för de åtgärder från åklagare som anges i bestämmelsen. Det blir i praktiken en fråga om att avgöra om det är samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden som i ett visst fall skulle kunna leda till ett straff enligt 2 § bidragsbrottslagen. Det kan framhållas att denna bedömning ska göras i förhållande till varje enskild överträdelse.

Utöver att det ska röra sig om samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet förutsätts att åklagarens åtgärder avser samma fysiska person. Det innebär att det saknas hinder mot att en sanktionsavgift tas ut av en juridisk person och att åtal för bidragsbrott väcks mot en fysisk person som är företrädare för bolaget, för samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet. En utvidgning i vissa fall anges dock i paragrafens andra mening.

Genom *andra meningen* tydliggörs att ett sådant slutligt hinder som anges i första meningen ska gälla även i de fall en sanktionsavgift har tagits ut av en juridisk person, men en fysisk person senare har krävts på betalning för avgiften. Detta kan bero på att den fysiska personen omfattas av ett personligt betalningsansvar enligt 25 kap. aktiebolagslagen (2005:551) eller 2 kap. 20 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. I sådana fall ska den fysiska personen inte kunna bli föremål för ett åtal, ett beslut om att utfärda ett strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som avser samma oriktiga uppgift eller underlåtenhet. För att bestämmelsen ska vara tillämplig förutsätts att kravet på betalning har manifesterats på något sätt, genom att den aktör som har tagit ut en sanktionsavgift har gjort ett riktat anspråk där den fysiska personen har ställts ansvarig för betalningen. Det kan göras genom att aktören i fråga sänder ett kravbrev till den som berörs, eller att talan väcks vid en tingsrätt. Bestämmelsen i andra meningen kan antas få en mycket begränsad tillämpning i praktiken.

Motsvarande bestämmelse som hindrar en statlig myndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa från att besluta om sanktionsavgift när åklagare väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslutat om åtalsunderlåtelse finns i 7 § lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område.

### **13.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

#### **40 kap.**

##### *7 d §*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess i ärenden om sanktionsavgifter. Den behandlas i avsnitt 8.15.

I *första stycket* anges att samma sekretessbestämmelser ska tillämpas i ett ärende om sanktionsavgifter enligt lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område som gäller för uppgifter i ärende eller verksamhet avseende den förmån eller det stöd som sanktionsavgiften hänför sig till. Sekretessens styrka och föremål följer den reglering som gäller för ärendet om förmånen eller stödet. Samma sak gäller för den tid som en uppgift i en allmän handling kan om-

fattas av sekretess. Det innebär exempelvis att sekretessbestämmelserna i 28 kap. 1 § denna lag ska tillämpas i ett ärende om sanktionsavgifter som rör förmåner enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Även i sanktionsavgiftsärendet gäller sekretess för uppgifter 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.

Av *andra stycket* framgår att sekretess inte gäller för beslut om sanktionsavgift enligt lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Till beslut räknas inte bara själva beslutet utan också de skäl som myndigheten anger för beslutet. Med beslut om sanktionsavgift avses bland annat beslut att ta ut en sanktionsavgift. Även beslut om sanktionsavgift som innebär att den statliga myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan sätter ner sanktionsavgiften helt omfattas av detta begrepp.

## Bilagan

Bilagan ändras på sådant sätt att ärenden om sanktionsavgifter enligt lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område läggs till den uppräknade av verksamheter hos arbetslöshetskassorna som bestämmelser om handlingsoffentlighet och sekretess ska tillämpas på. Det innebär att uppgifter i ärenden om sanktionsavgifter som handläggs av arbetslöshetskassor omfattas av reglerna i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 28 kap. 13 § i denna lag gäller sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Samma sekretessbestämmelse ska tillämpas på ärenden om sanktionsavgifter som rör den typen av förmåner.

# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande av experterna Thomas Falk, Försäkringskassan, Jenny Helge Blom, Pensionsmyndigheten och Jesper Starkerud, Migrationsverket**

Vi delar utredningens förslag att införa sanktionsavgifter och på så vis åstadkomma en snabbare reaktion vid felaktiga utbetalningar. Vi tror i likhet med utredningen att felaktiga utbetalningar på sikt kommer att minska. Det finns dock delar i utredningens förslag som vi anser bör ändras.

### **Beloppsgräns för brottsanmälan**

Även om införandet av sanktionsavgifter ska ses som en sanktionsväxling befarar vi att systemet kommer att innebära att kriminella inte lagförs då beloppet för att anmäla ett bidragsbrott kommer att ligga på ett halvt prisbasbelopp. Det är enligt vår mening endast ett fåtal förmåner från ett par myndigheter där utbetalningarna uppgår till detta belopp. Som vi beskriver nedan anser vi att det finns en risk att de personer som systematiskt begår bidragsbrott mot flera myndigheter inte upptäcks och därför endast drabbas av en sanktionsavgift från respektive myndighet.

Ett av huvudargumenten som förs fram är att sanktionssystemet ska avlasta de brottsutredande myndigheterna från de enklare bidragsbrotten och på så vis skapa mer resurser för att kraftsamla mot de grova och systematiska bidragsbrotten.

Vi anser att gränsen på ett halvt prisbasbelopp är för hög och inte kommer att träffa de systematiska bidragsbrotten då brottet definieras av enskilda utbetalningar. Vårt förslag är därför att beloppsgränsen bör sänkas till en åttondels- eller en fjärdedels prisbasbelopp.

I vissa fall som i assistansersättningen kan man se systematiken i själva genomförandet av hela brottsupplägget, men i andra förmåner där själva brottsupplägget är väldigt enkelt ligger systematiken snarare i tidsperioden och det totala beloppet, inte i enskilda utbetalningar. Denna senare systematik kommer helt att falla utanför utredningens förslag. I utredningen har lagts till möjligheten att åberopa särskilda skäl för denna form av systematik. Men varför då uttrycka det som ett undantag i stället för att inkludera systematik som ett av huvudskälen att anmäla brottet utöver kriteriet ett halvt prisbasbelopp?

En lägre beloppsgräns medför även att fler myndigheter har möjlighet att anmäla bidragsbrott. Den brottsutredande myndigheten kan då se om flera anmälningar inkommer för samma person, företag eller har ett samband som annars inte skulle upptäckas.

## Delgivning

Att besluten måste delges innan de blir verkställbara innebär en stor utmaning i både administration och kostnad för myndigheterna.

Det kan ta lång tid innan en felutbetalning på en myndighet upptäcks. Administrationen kring att först utreda och besluta om ett återkrav och sedan utreda och besluta om en sanktionsavgift blir med föreslagen preskriptionstid snäv. Då mycket tid befaras gå åt till bland annat delgivning finns en risk att ärendena delvis preskriberas innan beslut om sanktionsavgift slutligen kan verkställas.

## Särskilt yttrande av experten My Hedström, Åklagarmyndigheten

I fråga om utredningens förslag att bidragsbrotten ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten reserverar jag mig mot den föreslagna lösningen och önskar anföra följande.

Ekobrottsmyndigheten (EBM) har i uppdrag att utreda och lagföra ekonomisk brottslighet, framför allt komplicerad sådan och ofta med koppling till företag. Samtliga förundersökningar vid myndigheten leds av åklagare. De åklagare som är anställda vid EBM är samtliga seniora specialister. Det är viktigt att åklagarväsendets resurser används effektivt. Jag ser stora svårigheter med att redan nu förutse vilken svårighetsgrad och komplexitet de ärenden som blir kvar i det s.k. lagföringsspåret kommer att ha, vilket innebär risk för att åklagare vid EBM i stor utsträckning kan komma att tas i anspråk för att leda sådana enklare förundersökningar som i dagsläget leds av polisen. En sådan ordning skulle innebära att åklagarväsendets resurser används på ett sätt som inte kan anses motiverat.

Det är enligt min uppfattning ytterst angeläget att förslaget om införande av sanktionsavgifter blir verklighet. Förslagen i denna del innebär en genomgripande reform som i sig är en mycket stor utmaning att genomföra. Att samtidigt genomdriva den ytterligare genomgripande och kostnadskrävande reform som en överflyttning av bidragsbrotten till EBM innebär anser jag inte vara motiverat. Inte minst då underlaget för vilka fördelar som kan uppnås med den senare reformen framstår som ytterst osäkert.

Enligt utredningens förslag ska gränsen för när en oriktig uppgift ska leda till sanktionsavgift i stället för brottsanmälan ligga på en felaktig utbetalning (eller risk för felaktig utbetalning) om ett halvt prisbasbelopp. Jag har i och för sig inte några synpunkter på den gränsen, men det är tydligt att förslaget i denna del korresponderar med förslaget om att bidragsbrotten i fortsättningen ska handläggas av EBM, dvs. att den övervägande delen av de ärenden som går till ”lagföringsspåret” ska vara sådana att de passar in i EBM:s nuvarande brottskatalog. Enligt min uppfattning är det viktigt att frågan om införande av sanktionsavgifter kan stå på egna ben och inte vara beroende av den s.k. EBM-frågan. Jag instämmer i utredningens uppfattning att ett införande av sanktionsavgifter i stället för lagföring inte bör ses som en direkt avkriminalisering utan mer som en sanktionsväxling. Jag kan dock ha förståelse för att sanktionsavgifter i stället

för lagföring av flera kan uppfattas som en direkt avkriminalisering, särskilt om nivån på den felaktiga utbetalningen uppgår till så mycket som ett halvt prisbasbelopp, vilket i sig kan komma att medföra att den övervägande delen av de felaktiga utbetalningar som sker aldrig kommer att anmälas till polis eller åklagare.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte finns tillräckliga skäl redovisade för att flytta över bidragsbrotten till EBM. Enligt min uppfattning är den frågan därtill alldeles för tidigt väckt. Jag anser att reformen med ett införande av sanktionsavgifter ska genomföras och utvärderas innan ställning tas till ett ev. behov av förändringar avseende handläggningen av bidragsbrotten.



# 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 bidragsbrott inte utreds på ett effektivt sätt (Kvalificerad välfärdsbrottslighet – 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 tillräckligkompetens 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 välfärdsystemen* (SOU 2019:59) har ett riksdagsbundet mål införts om att andelen felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen 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 admini-

streras 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 ärendehanläggningen 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 utökat 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 utökat 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 välfärdsystemen, 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 välfärdsystemen 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.

digheten. 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 förman 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 påverkar de berörda myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna, hur förslagen kan genomföras utan risk för att bidragsbrottshanteringen 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 § regeringsformen 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 lagstiftningsprocessen. 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 2022

## Kronologisk förteckning

---

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalningar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare  
för att fler unga ska nå målen  
med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket  
– en översyn av vissa frågor inom  
utbildning till sjuksköterska och  
barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet. En  
definition, en inledande bedömning  
av omfattningen, lärdomar från  
Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa  
bidragsbrott. Administrativt  
sanktionssystem och effektivare  
hantering av misstänkta brott. S.



# Statens offentliga utredningar 2022

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet. En definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]

### Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

### Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

### Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

### Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki  
Då människovärdet mättes.  
Exkludering och assimilering av torne-dalningar, kväner och lantalaiset. [32]

### Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]
- Sveriges globala klimatavtryck. [15]
- Rätt för klimatet. [21]
- Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

### Socialdepartementet

- Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]
- Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

- Sverige under pandemin. Volym 1  
Samhällets, företagens och enskildas  
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,  
vägval och utvärdering. [10]
- Handlingsplan för en långsiktig utveckling  
av tolktjänsten för döva, hörselskadade  
och personer med dövblindhet. [11]
- Vägen till ökad tillgänglighet  
– delaktighet, tidiga insatser och inom  
lagens ram. [22]
- Extraordinära smittskyddsåtgärder – en  
bedömning. [26]
- Begränsningar i möjligheterna för vissa  
aktörer att få tillstånd att bedriva  
öppenvårdsapotek. [27]
- Rätt och lätt  
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]
- Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-  
brott. Administrativt sanktionssystem  
och effektivare hantering av  
misstänkta brott. [37]

#### **Utbildningsdepartementet**

- En modell för att mäta och belöna  
progression inom sfi. [17]
- I mål – vägar vidare för att fler unga ska  
nå målen med sin gymnasieutbildning.  
[34]
- Tryggare i vårddyrket  
– en översyn av vissa frågor inom  
utbildning till sjuksköterska och  
barnmorska. [35]