

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52)

(S2023/02576)

Sammanfattning

Utredningen har gjort en omfattande och gedigen analys av hur välfärdssystemen kan skyddas från välfärdsbrottslighet och bli långsiktigt robusta, och Försäkringskassan ställer sig i stort bakom både analys och åtgärdsförslag.

Försäkringskassan kan konstatera att dagens omfattande välfärdsbrottslighet riskerar att underminera såväl välfärdssystemet som rättsstatens grundvalar och att det därför behövs kraftfulla åtgärder av flera olika slag för att komma till rätta med den. Förmånsystemen behöver ses över så att de villkor som ställs upp i högre grad utgår från konkreta, faktiska och verifierbara förhållanden. Möjligheterna till informationsutbyte behöver utökas avsevärt, så att upptäcktsrisken för den som lämnar felaktiga uppgifter blir betydligt större än idag. Det behövs också nya, skarpare och mer effektiva sanktioner så att konsekvenserna av att missbruka välfärdssystemet blir mer kännbara.

Utredningen lämnar flera förslag som ligger i linje med det som Försäkringskassan anser behövs. Man föreslår översyn av de materiella regelverken för att göra dem enklare och mer robusta, man lämnar flera förslag om utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning samt föreslår nya typer av sanktioner. Försäkringskassan välkomnar detta och tillstyrker flera av förslagen. Enligt Försäkringskassans uppfattning behöver utredningens förslag om uppgiftsinhämtning och sanktioner dock i väsentliga avseenden utvecklas och skärpas för att avsedda effekter ska uppnås.

7. Ett hållbart och effektivt brottsförebyggande arbete

Försäkringskassan instämmer i att de samlade insatserna för att förebygga brott mot välfärdssystemen behöver utvecklas och intensifieras. Som utredningen betonar bör detta arbete ske på ett mer kunskapsbaserat och effektivt sätt.

Försäkringskassan har inga invändningar mot att få ett författningsreglerat, uttryckligt ansvar för att förebygga bidragsbrott. Försäkringskassan har redan enligt sin instruktion ett ansvar för att *motverka* bidragsbrott. Motsvarande gäller, som utredningen konstaterar, för Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Man skulle kunna tolka begreppet motverka som att det även innefattar att förebygga, men för att förtydliga och inskräpa skulle det eventuellt kunna vara av värde att skriva in ett uttryckligt förebyggande ansvar. Försäkringskassan anser dock att detta i så fall bör göras i befintlig instruktion för respektive myndighet, snarare än i en ny förordning som reglerar samtliga uppräknade myndigheters brottsförebyggande ansvar.

Den förordning om brottsförebyggande arbete på välfärdssystemens område som utredningen föreslår skulle, utöver att reglera det brottsförebyggande ansvaret som

sådant, även ställa krav på att myndigheterna med viss frekvens ska ta fram lägesbilder och åtgärdsplaner. Förordningen skulle också reglera ett samordnande ansvar för lägesbilder och åtgärder, ett ansvar som skulle ligga på Ekonomistyrningsverket (ESV). Försäkringskassan har dock svårt att se att det finns ett behov av en förordning av det slag som föreslås. Det pågår redan idag ett omfattande arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott, både internt på myndigheterna och i samverkan mellan myndigheter. Exempelvis samverkar myndigheterna i dessa frågor inom ramen för Rådet för korrekta utbetalningar, som regleras i förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, och inom ramen för det så kallade MUR-samarbetet som Försäkringskassan initierat¹. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör frågor om korrekta utbetalningar och frågor om välfärdsbrott företrädesvis hanteras samlat, eftersom de hög grad hänger samman med och överlappar varandra. Den eftersträvade utvecklingen mot ett mer kunskapsbaserat och effektivt arbete med att förebygga välfärdsbrott kan alltså ske, och sker redan idag, inom ramen för befintliga strukturer.

8. Robusta och enkla regelverk

Försäkringskassan instämmer i utredningens bedömning att dagens regelverk inte är ändamålsenliga, varken ur perspektivet robusta mot brott eller genom att vara enkla för enskilda att förstå och för handläggare att tillämpa. Socialförsäkringen utgör ett svåröverskådligt lapptäcke av många gånger svårtolkade regler, där vissa är invecklade och tekniskt komplicerade och andra rymmer betydande bedömningsutrymmen med risk för bristande förutsebarhet och likformighet i tillämpningen.

Som utredningen framhåller bör de materiella villkoren för en förmån i så hög grad som möjligt utgå från konkreta, faktiska och verifierbara förhållanden. Dessutom behöver utredningsbefogenheter, uppgiftsskyldigheter, sekretessregler och personuppgiftsbehandlingsregler utformas på ett sätt som gör det möjligt att hämta in de uppgifter som behövs från säkraste källan.

Mot den bakgrunden tillstyrker Försäkringskassan utredningens förslag om att man i konsekvensutredningar i samband med förslag till nya eller ändrade regler särskilt ska beakta konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Försäkringskassan bedömer, i likhet med utredningen, att ett sådant krav kan bidra till att nya regler som införs blir enklare och mer robusta. Försäkringskassan tillstyrker också att ESV får en stödjande och rådgivande funktion när det gäller sådana konsekvensutredningar. Däremot anser Försäkringskassan inte att det behöver inrättas någon särskild granskningsfunktion såsom det föreslagna Rådet mot välfärdsbrott. En sådan granskningsfunktion skulle riskera att fördröja regelgivning och medföra ökade kostnader utan tillräcklig nytta.

Som framgått ovan bedömer Försäkringskassan att det finns en betydande förbättringspotential i de befintliga regelverken. Försäkringskassan tillstyrker därför utredningens förslag om att det bör tillsättas ett antal utredningar som lämnar förslag som gör regelverken mer enhetliga, enkla och robusta mot brott. Även om Försäkringskassan instämmer i att berörda myndigheter bör bistå regeringen med underlag för att kunna prioritera de mest angelägna utredningarna i detta avseende avstyrks dock förslaget om att myndigheterna ska få särskilda regeringsuppdrag om detta. Försäkringskassan bedömer att sådan dialog och kunskapsöverföring med fördel kan ske inom ramen för ordinarie kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna, utan särskilt beslutade uppdrag.

¹ MUR är ett nätverk som består av 24 myndigheter och som startade 2019, som ett komplement till andra samarbeten, för att intensifiera arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen. Förkortningen MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen.

9. Utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning

Försäkringskassan ser positivt på de utökade möjligheter som föreslås för Försäkringskassan när det gäller att göra förfrågningar och få uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade samt juridiska personer.

Uppgifter om andra än den som ansöker om ersättning kan ha stor betydelse i ett ärende. Betydelsen kan vara direkt eller indirekt. Vissa förmåner är konstruerade så att uppgifter om andra än den sökande är nödvändiga för att kunna pröva ett ärende. Det gäller till exempel föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, underhållsstöd och närståendepenning. För att förebygga felutbetalningar och bidragsbrott är det dock viktigt att även kunna hämta in uppgifter av mer indirekt relevans. Det kan till exempel handla om att i bostadsbidragsärenden kontrollera vilka som är folkbokförda på den aktuella adressen eller i ärenden om utbetalning av assistansersättning kontrollera vissa uppgifter om angivna assistenter. Med tanke på att medvetet felaktigt uppgiftslämnande är en väsentlig orsak till felutbetalningar behöver Försäkringskassan i möjligaste mån kunna kontrollera de uppgifter som den sökande lämnar mot säkra källor.

Gemensamt för utredningens förslag till bestämmelser om möjligheter att fråga om respektive få uppgifter om en annan fysisk person än den försäkrade samt en juridisk person är dock att det ställs kvalificerande villkor. Enligt förslagen räcker det inte att uppgifterna har betydelse för tillämpningen av SFB, utan det krävs därutöver att det kan antas att en förmån har beslutats eller riskerar att beslutas felaktigt eller med för högt belopp.² Det föreslås också att Försäkringskassan ska vara skyldig att informera en fysisk person som myndigheten gör en förfrågan om. Försäkringskassan motsätter sig dessa begränsningar.

Även om det är positivt att det införs möjligheter att hämta in uppgifter om andra än den försäkrade när det i det enskilda fallet finns indikationer på felaktigheter är detta enligt Försäkringskassans uppfattning inte tillräckligt. Förslaget kan tolkas som att det inte ens i sådana ärendeslag där bedömningen förutsätter uppgifter om andra personer än den sökande, exempelvis tillfällig föräldrapenning, blir möjligt att hämta in uppgifter om en sådan person utan att det finns felindikationer i det enskilda fallet. Exempelvis generella eller slumpmässiga kontroller av ett barns närvaro i skola eller förskola skulle då inte vara möjliga. Om det aktuella villkoret alls ska kvarstå, vilket Försäkringskassan avstyrker, behöver det tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet vad som ska gälla i sådana ärendeslag. Även i andra typer av ärenden skulle villkoret enligt Försäkringskassans uppfattning utgöra ett onödigt hinder i arbetet med att förebygga och upptäcka felutbetalningar och bidragsbrott. För att bedriva ett effektivt sådant arbete behöver det finnas möjlighet till generella kontroller, exempelvis kontroll av folkbokförda på viss adress i bostadsbidragsärenden. Försäkringskassan har i tidigare sammanhang framfört att uppgifter som utgångspunkt bör kunna delas fritt mellan myndigheter.³ Som utredningen konstaterar finns det dessutom hos allmänheten en stor acceptans för att myndigheter hämtar in de uppgifter som behövs i ärendehandläggningen och delar uppgifterna mellan sig, och dessutom en utbredd föreställning om att detta sker redan idag.

Försäkringskassan motsätter sig också den föreslagna skyldigheten att alltid informera en annan fysisk person än den försäkrade om att Försäkringskassan har hämtat in uppgifter om denne. Det gäller i synnerhet när uppgifterna hämtas in från en annan

² Detta villkor uppställs i och för sig inte för den förslagna uppgiftsskyldigheten för assistansanordnare med flera i 110 kap. 31 § andra stycket SFB. Men Försäkringskassans rätt att göra förfrågningar är villkorad på beskrivet sätt (förslaget till ny bestämmelse i 110 kap. 14 a § SFB) och uppgiftslämnande torde förutsätta en föregående förfrågan.

³ *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* (dnr FK 2021/004438).

myndighet, eftersom detta kan förväntas ske i sådan omfattning att en informationsplikt skulle vara både administrativt betungande och principiellt tveksam. Det bör också framhållas att sådan information till den som förfrågan avser i vissa fall kan skada den fortsatta utredningen. Försäkringskassan delar inte utredningens bedömning att en informationsskyldighet med nödvändighet följer av artikel 14 i EU:s allmänna dataskyddsförordning, utan menar att det finns utrymme för undantag med stöd av artikel 14.5 c och artikel 14.5 b.⁴

Försäkringskassan noterar för övrigt att villkoret om information till den person som en förfrågan avser finns med i både den föreslagna 110 kap. 14 a § SFB om "frågerätt" och i de föreslagna 110 kap. 31 a § och 33 a § SFB om uppgiftsskyldigheter. Det framstår dock som oklart hur de senare bestämmelserna ska tolkas, det vill säga om den uppgiftsskyldiga innan utlämnandet ska kontrollera om den myndighet som gör förfrågan har uppfyllt sin informationsskyldighet.

Motsvarande gäller villkoret om att det ska finnas anledning att anta att en förmån betalas ut felaktigt. I författningskommentaren till de föreslagna 110 kap. 31 a § och 33 a § SFB anges att den myndighet som gör förfrågan bör vara tydlig med vilka omständigheter som ligger till grund för begäran, så att mottagaren kan utläsa om förutsättningarna för uppgiftsskyldighet är uppfyllda. Försäkringskassan anser dock att det varken är lämpligt eller, med hänsyn till sekretess, möjligt att i samband med en förfrågan till exempelvis en arbetsgivare eller en bank lämna ut sådana uppgifter som möjliggör en självständig prövning av om felutbetalningar kan antas.

De förslag som diskuterats ovan handlar om vilka personer och aktörer som uppgiftsinhämtningen får avse. Försäkringskassan anser dock att det därutöver behövs en utökning av kretsen av uppgiftsskyldiga aktörer. Samtliga verksamheter som bedriver vård, skola och omsorg bör vara uppgiftsskyldiga i förhållande till Försäkringskassan, inte endast verksamheter i offentlig regi. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av att det numera är vanligt förekommande med privata aktörer inom dessa områden. För att inte utvecklingen mot fler privata utförare ska undergräva Försäkringskassans kontrollmöjligheter behöver uppgiftsskyldigheterna vara desamma oavsett driftsform.

Den omständigheten att privata vårdgivare i nuläget inte omfattas av uppgiftsskyldigheten, och inte heller föreslås omfattas, utgör ett hinder mot en effektiv kontroll i sjukförsäkringsärenden. Begränsningen påverkar också kontrollmöjligheterna i andra ärendeslag där uppgifter från vårdgivare kan ha avgörande betydelse, till exempel ärenden om assistansersättning. När det gäller skolverksamheter kan konstateras att uppgifter om barns närvaro i skola eller förskola är väsentliga i ärenden om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning men att de också kan ha betydelse i många andra ärendeslag, exempelvis för att utreda bosättning. Även inom andra omsorgsverksamheter kan det förekomma uppgifter som har stor betydelse i ärenden hos Försäkringskassan.

Sedan tidigare gäller att försäkringsinrättningar ingår i kretsen av uppgiftsskyldiga aktörer enligt 110 kap. 31 § SFB. Mot bakgrund av att JO har bedömt att begreppet

⁴ I artikel 14.5 c framgår att informationskravet inte gäller i den mån erhållandet eller utlämnandet av uppgifter uttryckligen föreskrivs i unionsrätten eller den nationella rätten. Eftersom de uppgifter som hämtas in ska vara av betydelse för tillämpningen av SFB får de anses omfattas av den utredningsanvar som åvilar Försäkringskassan enligt 110 kap. 13 § SFB. Grund för undantag bör därmed anses föreligga enligt artikel 14.5 c. Ytterligare undantagsmöjlighet finns i artikel 14.5 b, som gäller situationer då tillhandahållande av information avsevärt skulle försvåra uppfyllandet av målet med personuppgiftsbehandlingen. Försäkringskassan bedömer att information till berörd person inte sällan skulle riskera att vara till skada för den fortsatta utredningen, särskilt i de fall uppgifterna hämtas in inom ramen för en kontrollutredning som senare leder till en polisanmälan för bidragsbrott. Det kan också noteras att det är möjligt att med stöd av artikel 23 lagstifta på nationell nivå om undantag från informationskyldigheten enligt artikel 14.

namngiven person i denna bestämmelse ska tolkas som att det endast omfattar den försäkrade föreslår utredningen att det införs en ny bestämmelse som ålägger försäkringsinrättningar en uppgiftsskyldighet även avseende en annan fysisk person än den försäkrade. Försäkringskassan instämmer i att försäkringsinrättningar bör vara skyldiga att lämna behövliga uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade men anser att motsvarande bör gälla avseende uppgifter om juridiska personer. Försäkringsinrättningar kan ha uppgifter om företagsförsäkringar som i vissa fall kan vara av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsreglerna.

Försäkringskassan vill också framhålla att den utökade uppgiftsskyldighet som föreslås för banker och andra penninginrättningar är positiv men att det är viktigt att det tydliggörs i förarbetena att uppgiftsskyldigheten inte bara omfattar uppgifter om kontoinnehav utan även kontoutdrag som visar var, när och till vem transaktioner gjorts. Sådana information är avgörande i vissa typer av kontrollärenden, exempelvis för att utreda misstankar om sammanboende trots bostadsbidrag och underhållsstöd som ensamstående eller misstankar om utlandsboende. Försäkringskassan har noterat att den redan befintliga uppgiftsskyldigheten för banker när det gäller den försäkrade uppfattas som svårtolkad och att myndigheten inte sällan nekas uppgifter från bankerna.

Särskilt om statlig tandvårdsersättning

Utredningen föreslår att de nya regler om utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter som föreslås införs i 110 kap. SFB även ska gälla för statligt tandvårdsstöd, genom en hänvisning från lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, STL.

Det statliga tandvårdsstödet skiljer sig från andra socialförsäkringsförmåner. Patienten är visserligen den som är berättigad till tandvårdsstöd men det är vårdgivaren, som kan vara en fysisk eller juridisk person, som ansöker om och tar emot ersättningen. Försäkringskassans uppfattning är därför att hänvisningarna i 4 kap. 9 § första stycket STL bör förstås på så sätt att en vårdgivare omfattas av begreppen "den försäkrade" i 110 kap. 14 § SFB och "namngiven person" i 110 kap. 31 § SFB. Försäkringskassan anser således att det redan utifrån dagens reglering är möjligt att hämta in uppgifter om en vårdgivare, exempelvis vid anslutning till det elektroniska tandvårdssystemet. Försäkringskassans uppfattning om nuvarande utredningsbefogenheter inom tandvården skiljer sig följaktligen från den som kommer till uttryck i betänkandet. Det kan även noteras att de utredningsbefogenheter som finns idag inte är begränsade till de situationer som anges i den föreslagna lydelsen av 110 kap. 14 a § SFB, dvs. när det finns indikationer på felutbetalningar.

Utifrån behoven inom det statliga tandvårdsstödet är Försäkringskassan emellertid positiva till de utökade utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter som föreslås. Detta eftersom det i ärenden om statligt tandvårdsstöd finns behov av att hämta in uppgifter om annan än patienten och vårdgivaren, bl.a. för utredning av vårdgivarens personal och tandtekniska laboratorium som vårdgivaren anlitar. Försäkringskassan vill i sammanhanget framhålla att det finns ett behov av det klargörs hur avgränsningen av den utökade utredningsbefogenheten, som utgår från begreppet "förmån" och förutsätter att det kan antas att det förekommer felaktigheter, förhåller sig till t.ex. ärenden om anslutning till systemet för det statliga tandvårdsstödet. Att möjligheterna omfattar samtliga typer av ärenden bör förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

10. Återstående frågor avseende det administrativa sanktionssystemet

Försäkringskassan tillstyrker att Utbetalningsmyndigheten ska ansvara för ett sanktionsavgiftsregister och att den myndighet som beslutat om en administrativ sanktionsavgift ska underrätta Utbetalningsmyndigheten om beslutet.

Den föreslagna föreskriftsrätten för Utbetalningsmyndigheten när det gäller hur uppgiftsskyldigheten ska fullgöras bör dock utformas något annorlunda än vad utredningen föreslagit. Sådana verkställighetsföreskrifter kan innefatta reglering av tekniska format, säkerhetsåtgärder och dylikt med stor påverkan på Försäkringskassans system och kostnader. Enligt utredningen är det inte lämpligt att låta Utbetalningsmyndigheten ha en ensidig föreskriftsrätt när det gäller kommunernas uppgiftslämnande, utan menar att man där bör ta fram gemensamma lösningar i samverkan. Försäkringskassan anser att denna utgångspunkt bör gälla generellt och att Utbetalningsmyndighetens föreskriftsrätt därför bör formuleras som att Utbetalningsmyndigheten får besluta om verkställighetsföreskrifter *i samråd med* berörda myndigheter snarare än efter att ha gett dem tillfälle att yttra sig.

12. Bidragsspärr

På inbjudan av socialdepartementet deltog Försäkringskassan den 25 oktober 2023 i ett så kallat remissmöte angående utredningen förslag vad gäller bidragsspärr. Efter mötet, den 1 november 2023, lämnade Försäkringskassan även skriftliga synpunkter på förslagen om bidragsspärr. Försäkringskassan hänvisar till de redan lämnade synpunkterna. De innebär sammanfattningsvis att myndigheten ställer sig bakom att ett system med bidragsspärr införs men anser att förslaget behöver utvecklas och kompletteras i betydande mån innan det kan genomföras, och att detta arbete bör ske skyndsamt.

För att fördjupa de redan lämnade synpunkterna vill Försäkringskassan lyfta vissa aspekter av hur en bidragsspärr inom det straffrättsliga systemet, dvs. i samband med lagföring avseende bidragsbrott, bör utformas.

Försäkringskassan anser, som framgår av tidigare lämnade synpunkter, att det bör finnas möjlighet att interimistiskt besluta om en bidragsspärr. En utredning om misstänkt bidragsbrott kan ta lång tid, särskilt om det rör sig om organiserad och systematisk brottslighet. Dessutom kan domstolarnas handläggningstider medföra att det dröjer innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande. Det kan uppfattas som stötande att någon fortsätter att uppbära ersättningar trots välgrundade misstankar om allvarlig bidragsbrottslighet, och en möjlighet till interimistisk bidragsspärr är viktig för att minimera den skada som fortsatt brottslighet medför. Vid utformningen av ett förfarande för interimistisk bidragsspärr kan andra, befintliga regelsystem vara vägledande.

Intermistiska beslut förekommer för vissa andra typer av sanktioner mot olämpliga eller olagliga beteenden, exempelvis näringsförbud, återkallelse av legitimation på hälso- och sjukvårdens område och återkallelse av förordnande som ordningsvakt. När det gäller bidragsspärr ligger det närmast till hands att dra paralleller till det tillfälliga näringsförbudet. Dock bör man beakta att ett näringsförbud och en bidragsspärr får olika konsekvenser för den enskilde. Ett näringsförbud innebär en långtgående inskränkning av en individs grundlagsskyddade rätt att bedriva näring och därigenom försörja sig själv. Ett tillfälligt näringsförbud kan leda till att en näringsidkare tvingas avveckla en verksamhet med stor ekonomisk skada som följd, en skada som inte säkert går att reparera och som kan drabba även andra personer. En bidragsspärr hindrar bidragsutbetalningar, dock inte utbetalning av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, men inte egenförsörjning genom näringsverksamhet. Enligt utredningens förslag ska det också gå att göra undantag från bidragsspärren om det finns särskilda skäl för det. Konsekvenserna av en bidragsspärr kan därför, enligt Försäkringskassans uppfattning, inte anses lika långtgående som vid ett näringsförbud. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör ett interimistiskt beslut om bidragsspärr därmed kunna aktualiseras för den som på *sannolika skäl* är misstänkt för bidragsbrott. Sannolika skäl innebär högre krav på brottsmisstankens styrka än vad som krävs för att inleda en förundersökning (skälig misstanke) och motsvarar den högre misstankegrad som aktualiserar

frihetsberövande genom häktning. Eftersom sannolika skäl kan utgöra grund för frihetsberövanden bör det även vara ett tillräckligt krav i fråga om interimistisk bidragsspärr. Ett uppenbarhetsrekvisit, likt det som gäller för tillfälliga näringsförbud, skulle enligt Försäkringskassans uppfattning medföra att ett interimistiskt beslut skulle aktualiseras i alltför få fall.⁵

Ett interimistiskt beslut om bidragsspärr bör kunna överklagas särskilt. Vidare bör ett interimistiskt beslut om bidragsspärr beaktas vid bestämmande av spärrtidens längd vid fällande dom om bidragsbrott.⁶

Även när det gäller spärrtidens längd kan det finnas skäl att ta intryck av andra regelsystem. Som framgår av de synpunkter Försäkringskassan redan lämnat anser myndigheten att de spärrtider som utredningen föreslår är alltför korta. Det kan noteras att ett beslut om näringsförbud ska gälla för lägst tre och högst tio år.⁷ Man kan också jämföra med utvisning på grund av brott, där återreseförbudets längd normalt ska bestämmas till fem år om straffvärdet motsvarar fängelse i mindre än ett år och till tio år om straffvärdet motsvarar fängelse i ett år eller mer men inte två. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.⁸ Det är alltså möjligt att meddela näringsförbud och besluta om återreseförbud för betydligt längre tid än vad utredningen föreslår gällande bidragsspärr. Eftersom en bidragsspärr enligt Försäkringskassans uppfattning får anses mindre inskränkande än ett näringsförbud eller ett återreseförbud är det svårt att se några bärande skäl för detta. Försäkringskassan anser att en bidragsspärr ska kunna gälla för avsevärt längre tid än vad utredningen föreslagit och, vid de mest kvalificerade fallen av grov brottslighet, även tills vidare. Det senare bör då kombineras med en möjlighet för den enskilde att efter viss tid ansöka om att få bidragsspärren upphävd. Prövningen skulle då kunna göras av den tingsrätt som tidigare handlagt målet där bidragsspärren beslutades⁹, och ske utifrån återfallsrisk och liknande faktorer.

Försäkringskassan vill även göra några medskick när det gäller utformningen av ett förvaltningsrättsligt komplement till en bidragsspärr vid bidragsbrott. Försäkringskassan anser, som tidigare framgått, att det är problematiskt att den bidragsspärr som utredningen föreslår träffar så få fall och därmed får begränsade effekter. Redan idag är det få fall av bidragsbrott som blir föremål för åtal eller strafföreläggande och enligt utredningens förslag ska bidragsbrott avseende utbetalningar som uppgår till högst ett halvt prisbasbelopp framdeles inte åtalsanmälas annat än i undantagsfall. Många fall av medvetet felaktiga utnyttjanden av välfärdssystemen kommer därför inte att omfattas, trots att de undergräver förtroendet för systemet och innebär att skattemedel inte används till det de ska. Det bör därför övervägas om myndigheter själva under vissa omständigheter ska få stänga av en person från fortsatta utbetalningar från det eller de ersättningssystem som myndigheten administrerar. Ett sådant system skulle delvis kunna bygga på det förslag till bidragsspärr som lades fram i betänkandet Bidragsspärr (SOU 2008:100) och på befintliga reglerna inom social- och arbetslöshetsförsäkringen, såsom 110 kap 52 § SFB. I sammanhanget behöver frågan om förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden, den så kallade ne bis in idem-principen, övervägas. Därvidlag bör man kunna ta ledning av de bedömningar som tidigare gjorts avseende sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen och deras förhållande till reglerna om bidragsbrott (se till exempel prop. 2012/13:12 och SOU 2020:37) samt inom ramen för den tidigare utredningen om bidragsspärr. Försäkringskassan noterar att man i det nu aktuella betänkandet ger uttryck för en mer restriktiv syn på möjligheterna att förena

⁵ Sannolika skäl uppställs som krav för interimistiska beslut även inom andra rättsområden, även om begreppet kan ha olika betydelse beroende på i vilket sammanhang det används.

⁶ Jfr 10 § andra stycket lagen (2014:836) om näringsförbud.

⁷ 10 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

⁸ 8 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

⁹ Jfr 31 § andra stycket lagen om näringsförbud. Ett alternativ skulle vara att en viss tingsrätt utses till specialdomstol för prövning av upphävande av bidragsspärr.

administrativa sanktioner med straffrättsliga förfaranden än i dessa tidigare lagstiftningsärenden.

13. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Som framgått ovan bedömer Försäkringskassan att flera av förslagen behöver ses över och vidareutvecklas. Detta bör ske skyndsamt.

Det kan konstateras att det, som utredningen själv medger, inte är möjligt att införa det i delbetänkandet föreslagna systemet med administrativa sanktionsavgifter till den 1 juli 2024. Försäkringskassan hänvisar när det gäller införandetid för ett system med administrativa sanktionsavgifter till myndighetens remissvar avseende delbetänkandet.¹⁰

15. Konsekvenser

När det gäller konsekvensbeskrivningen har Försäkringskassan synpunkter främst vad gäller förslagen om administrativa sanktionsavgifter och bidragsspärr. När det gäller konsekvenserna av förslagen om administrativa sanktionsavgifter hänvisas till Försäkringskassans remissvar gällande delbetänkandet¹¹ och när det gäller konsekvenserna vad gäller förslagen om bidragsspärr till de synpunkter som lämnades den 1 november 2023¹².

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, rättschef Marie Axelsson och rättslig expert Pernilla Keinestam Lindell, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell

¹⁰ Dnr FK 2022/012100.

¹¹ Ibid.

¹² Dnr FK 2023/028368.