

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Risker för felaktiga utbetalningar till följd av utlandsinkomster – en probleminventering och vidtagna åtgärder

Försäkringskassan

Datum: 2026-04-13

Regeringsuppdrag: Stärkt samverkan och kontroll av utländska inkomster i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och öka återbetalningen

Version 1.0

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Uppdraget	12
1.3 Genomförande	12
1.4 Läsanvisning	12
2. De tre myndigheternas gemensamma svar på uppdraget	12
2.1 Allmänt om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete för att motverka felaktiga utbetalningar	12
2.2 Risk för felaktiga utbetalningar kopplat till utländska inkomster och arbetet med att motverka detta	14
2.2.1 Utbyte av utländska inkomster	14
2.2.2 Erfarenheter från ett pilotprojekt avseende en systematisk efterkontroll av sjukersättning inom Norden	15
2.2.3 Möjlighet att samköra register	16
2.2.4 Utbyte via nya API-lösningar	16
2.3 Ett utvecklat och mer effektivt informationsutbyte avseende utländska inkomster ...	17
2.4 Regresskravsproblematiken	18
2.4.1 Försäkringskassans åtgärder	18
2.4.2 Pensionsmyndighetens åtgärder	21
2.5 EESSI-systemet	21
3. Allmänt om de utbetalande myndigheternas arbete och förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott	22
3.1 Allmänt om risken för felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner och hur de utbetalande myndigheterna arbetar för att motverka detta	22
3.1.1 Informationsutbyte mellan myndigheter	25
3.1.2 Närmare om informationsutbytet och samverkan mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	26
3.1.3 Utbetalningsmyndigheten (UBM)	27
3.2 Speciellt om risken för felaktiga utbetalningar till följd av ökad rörlighet över gränserna	27
3.2.1 Arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner	27
3.2.2 EU:s samordning av sociala trygghetssystem	28
3.2.3 Utbyte av information med andra länder för att administrera ärenden inom socialförsäkringen, EESSI	29
3.2.3 Övergripande om hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar till följd av gränsöverskridande rörlighet	30
3.3.3 Sammanfattande iakttagelser	31
4. Nulägesbild Skatteverket	32
4.1 Allmänt om det internationella informationsutbytet	33
4.1.1 Former för informationsutbyte	33
4.1.2 Användningsbegränsningar	33

4.1.3 Det nordiska handräckningsavtalet	34
4.1.4 Utbyte av uppgifter från det nordiska handräckningsavtalet.....	34
4.2 Underrättelser till utbetalande myndigheter (FUT).....	34
4.3 Identifierade behov.....	36
4.3.1 Förtydligande av FUT-rutiner	36
4.3.2 IT lösning för att möjliggöra systematisk informationsdelning	36
4.3.3 Samverkan mellan myndigheterna.....	36
4.3.4 Ömsesidigt nationellt informationsutbyte	36
4.3.5 Behov att lyfta frågan om användningsbegränsningar.....	36
4.4 Vidtagna och planerade åtgärder.....	37
4.4.1 Uppdatering och spridning av utbildning inom FUT	37
4.4.2 API lösning – dialog om behov	37
4.4.3 Samverkan om utländska inkomster	38
4.4.4 Ömsesidigt nationellt informationsutbyte	38
5. Nulägesbild Försäkringskassan	38
5.1 Risk för felaktiga utbetalningar kopplat till utlandsinkomster för Försäkringskassans ersättningar och bidrag och arbetet för att motverka detta.....	38
5.1.1 Sjukersättning och aktivitetsersättning.....	38
5.1.2 Livränta	40
5.1.3 Bostadstillägg och boendetillägg.....	40
5.1.4 Sjukpenning och rehabiliteringsersättning	41
5.1.4 Bostadsbidrag, Föräldrapenning och Tillfällig föräldrapenning.....	41
5.1.5 EU-familjeförmåner.....	42
5.1.6 Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.....	43
5.1.7 Internationell vård	43
5.2 Närmare om samordning och regresskrav.....	44
5.2.1 EU-familjeförmåner.....	44
5.2.2 Sjuk- och aktivitetsersättning.....	45
5.3 Vidtagna åtgärder för att minska riskerna samt kvarstående svårigheter och utvecklingsbehov.....	46
5.3.1 En åtgärdsplan har tagits fram som delvis har implementerats.....	46
5.3.2 Pilotstudie för att undersöka hur stort problemet är med arbete trots sjukersättning vid bosättning utomlands	47
5.3.3 Vissa kvarstående svårigheter	49
6. Nuläge Pensionsmyndigheten	49
6.1 Utbyte av information via EESSI	49
6.1.2 Allmän pension	50
6.1.3 Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.....	52
6.2 Efterlevandeförmåner.....	52
6.3 Kundens anmälningsskyldighet.....	52
6.4 Lagändringar som påverkat handläggningen av garantipension.....	53



6.5 Vidtagna åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning.....	53
6.5.1 Processen att få tillgång till uppgifter vid ansökan brister / långa svarstider i EESSI	53
6.5.2 Saknas ett systematiskt arbetssätt för uppdaterade uppgifter vid löpande utbetalningar	54
6.5.3 Sena regresskrav	54
6.5.4 Hanteringen av Skatteverkets underrättelser till Pensionsmyndigheten via tipstjänsten.....	55
6.5.5 Underlätta för individen.....	55
6.5.6 Utökat informationsutbyte med Försäkringskassan	55
6.5.7 Förenkling genom lagstiftning	55

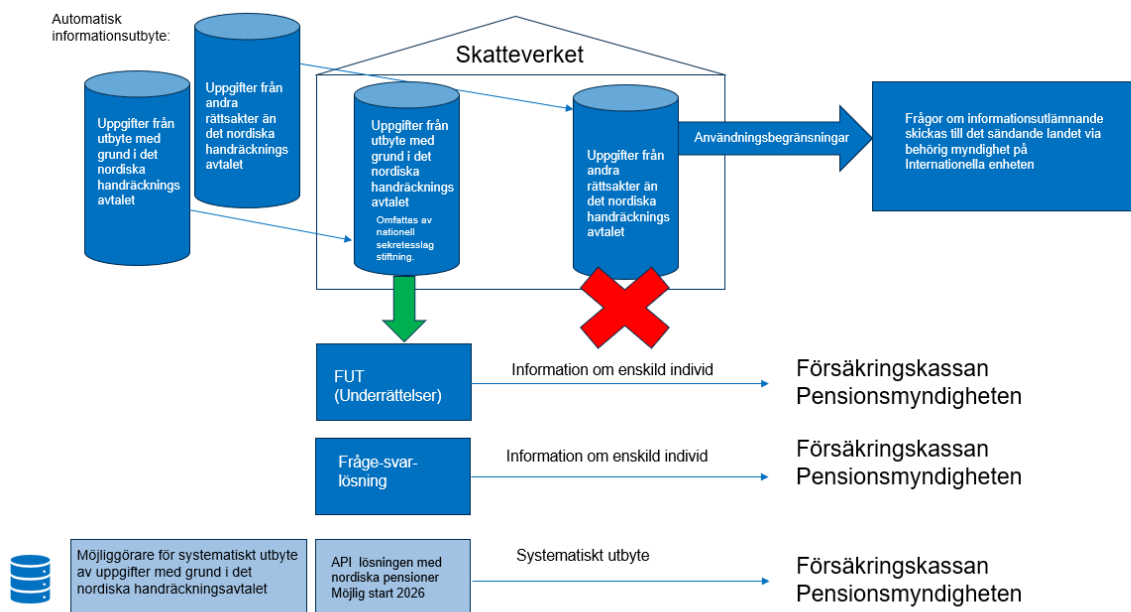
Sammanfattning

Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tagit fram en ny rutin som bedöms effektivisera informationsutbytet avseende utländska inkomster rörande Norden.

Den nya rutinen innebär att de utbetalande myndigheterna framgent kommer kunna vända sig till Skatteverket för att erhålla inkomstuppgifter från de nordiska länderna där den rättsliga grunden för detta är det nordiska handräckningsavtalet. Tanken är att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med detta förfarande ska få inkomstuppgifter som både ska kunna användas i den ordinarie handläggningen och inom kontrollverksamheten. Kopplat till regeringsuppdraget kommer då förutsättningarna att genomföra systematiska efterkontroller under tid med ersättning markant förbättras. Mer specifikt har ett arbete påbörjats där de tre myndigheterna analyserar behovet av API-lösningar som ska göra det möjligt att för de utbetalande myndigheterna att på ett systematiskt sätt hämta information från det nordiska handräckningsavtalet från Skatteverket. En API-lösning för nordiska pensioner kan vara klar hösten 2026. Även om Pensionsmyndigheten ser att ett utbyte via EESSI skulle ge mer aktuella uppgifter skulle en informationsinhämtning från Skatteverket hjälpa till att hitta felaktiga utbetalningar bakåt i tiden (genom återkrav), men även hjälpa till att upptäcka utländska inkomster som myndigheten inte haft/har kännedom om. Dock är uppgifterna från Skatteverket inte tillräckliga i sig utan måste kompletteras vilket innebär handläggning. Försäkringskassan avser att tillsätta en arbetsgrupp som i dialog med Skatteverket och Pensionsmyndigheten arbetar vidare med de tilltänkta API-lösningarna där en central del handlar om att göra en kostnad/nyttoanalys.

Se nedanstående figur för en illustration av det tänkta informationsflödet.

Figur 1: En utökad API lösning med information från det nordiska handräckningsavtalet skulle innebära följande flödesschema för ett systematiskt informationsutbyte mellan myndigheterna



När det gäller möjligheterna att åstadkomma motsvarande informationsutbyte rörande utländska inkomster från övriga Europa är myndigheternas bedömning att detta för närvarande inte är möjligt. Det skulle behövas ett handräckningsavtal inom EU liknande det nordiska, utan användningsbegränsningar och ett tidigare utbyte av information för att både kunna erhålla utländska inkomstuppgifter och kunna genomföra systematiska efterkontroller under tid med ersättning. Inom ramen för EU-samarbetet, behöver därför regeringen lyfta behovet att utöka användningsmöjligheterna av utbytt information enligt Rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och efterföljande ändringsdirektiv (DAC) till att omfatta även socialförsäkringsområdet.

Ett utvecklat och mer effektivt informationsutbyte avseende utländska inkomster

Informationsutbytet mellan de tre myndigheterna avseende felaktiga utbetalningar generellt och kopplat till utländska inkomster har utvecklats markant de senaste åren.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har sedan länge utvecklat fråga-svars funktioner där frågor kan ställas till Skatteverket om månadsvisa inkomstuppgifter (individuppgifter) som behövs framför allt inom ramen för den ordinarie handläggningen. Det var dock först 2024 som det fanns rättsliga förutsättningar för fler förmåner inom Försäkringskassan att ansluta till tjänsten. Även om tjänsten finns och fler förmåner får uppgifterna så har alla förmåner på myndigheten inte kopplat på tjänsten ännu till stor del på resursbrist.

Myndigheterna har de senaste åren genomfört gemensamma utvecklingsinsatser rörande området felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Myndigheterna skickar också impulser till varandra rörande omständigheter eller uppgifter som bedöms vara relevanta för att uppmärksamma och motverka risken för felaktiga utbetalningar. Till exempel skickar Skatteverket varje år cirka 2000–2500 impulser till Försäkringskassan varav en betydande mängd resulterar i kontrollutredningar med åtgärd i form av återkrav med mera. Endast en mindre del

av impulserna rör dock utländska förhållanden och än mindre utländska inkomster, vilket till stor del beror på rättsliga begränsningar rörande vilken information Skatteverket får dela med sig av. Noterbart är att antalet impulser från Pensionsmyndigheten till Försäkringskassan som leder till kontrollutredning har ökat markant det senaste året, vilket högst sannolikt förklaras av den stärkta samverkan inom området myndigheterna emellan.

Som ett svar på Riksrevisionens rapport har Skatteverket genomfört ett arbete inriktat på kompetensutbildning och rutiner rörande det interna FUT-arbetet (felaktiga utbetalningar). Under 2025 har dialog med Operativa nätverket på Skatteverket förts om utbildningar och rutiner kring underrättelse av felaktiga inkomster från utlandet. Operativa nätverket säkerställer att rutiner om underrättelser finns i stödmaterialet som används av handläggare som arbetar med internationell beskattning, och att handläggarna tar del av utbildningen om FUT. FUT-rutinen har kompletterats med tydliga exempel kopplade till utländska inkomster, förtydligat vad användningsbegränsningarna innebär för handläggarna vid underrättelser och hur en fråga ska skickas till det sändande landet via funktionen behörig myndighet på Internationella enheten på Skatteverket.

Sammanfattningsvis har regeringsuppdraget genererat såväl viktiga insikter som en ny rutin för ett mer effektivt informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket. Detta är ett arbete som kommer att fortsätta att utvecklas framgent för att hitta fungerande och effektiva lösningar som gör att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i markant större grad än vad som varit fallet tidigare ska kunna inhämta inkomst- och pensionsuppgifter och kunna genomföra systematiska kontroller under tid med ersättning. Därvid planerar myndigheterna för fortsatt och förstärkt samverkan gällande utländska inkomster, informationskanaler samt ömsesidigt nationellt informationsutbyte i existerande samverkan, till exempel inom ramen för MUR-samarbetet.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vidtagit åtgärder för att öka antalet regresskrav och återbetalningar

Riksrevisionens granskning visade att vid tidpunkten för granskningen hann Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ofta inte hantera regresskraven i de studerade förmånerna i tid.

Försäkringskassan har inom ramen för regeringsuppdraget tagit fram åtgärdsplan som syftar till för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar vid utländsk inkomst kopplat till Riksrevisionens rapport. Den omfattar förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg och arbetsskadelivränta, vilka är de förmåner där riskerna för felaktiga utbetalningar kopplat till utländska inkomster bedöms vara störst. I punktform består åtgärdsplanen av följande aktiviteter, varav flera är genomförda, för respektive förmån:

Sjuk- och aktivitetsersättning

- myndigheten har lyft problematiken kring regresskrav och handläggningstider på nordisk nivå i samband med det årliga nordiska pensionsmötet,
- en ny återkravsanledning för att synliggöra vilka återkrav som beror på utländsk inkomst har införts,
- myndigheten har sett över handlägningsordningen för de aktuella förmånerna för att säkerställa att regresskrav hinner ställas inom tidsfristen på två månader,

- myndigheten håller på att förbättra det skriftliga stödet (instruktioner, mallar, brev) till handläggarna vid regresskrav, vilket bedöms vara klart under våren 2026,
- myndigheten avser att göra en pilot om 50 ärenden och hämta in uppdaterat belopp på utländsk invaliditetsförmån som samordnas med sjukersättning och räkna om sjukersättningens storlek. Denna planeras att genomföras under första halvan av 2026. Tanken är att detta sedan ska byggas in som ett nytt handläggningsmoment i de aktuella förmånerna. För att kunna genomföra detta kommer emellertid handläggare att behöva rekryteras, vilket myndigheten har äskat medel för.
- myndigheten planerar att under året genomföra utbildningsinsatser – Utredningsmetodik för försäkringshandläggare – inkluderande utländsk inkomst
- myndigheten håller på att se över hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg och eventuellt livränta kan lämnas.

Bostadstillägg

- myndigheten har infört en återkravsanledning för att synliggöra vilka återkrav som beror på utländsk inkomst,
- myndigheten har infört en ny fallbeskrivning (BUC) i EESSI för att ställa fråga om utländsk pension i syfte att effektivisera handläggningen,
- myndigheten har lagt in flera uppgifter om den utländska pensionen i it-stödet, vilket möjliggör ökad spårbarhet och kunskap om t.ex. vilka länder de försäkrade kunder har inkomst av utländsk pension från,
- myndigheten planerar att genomföra it-utveckling för att kunna hämta in uppgift om vilket nordiskt land den försäkrade har inkomst av pension från. Inhämningen kommer göras i syfte att kunna kontrollera om den försäkrade har inkomst från något annat nordiskt land än vad myndigheten har kännedom. Detta för att kunna få en indikation på om det utredas om den försäkrade har inkomst som myndigheten inte har tagit hänsyn till i beslutsunderlaget för bostadstillägg,
- myndigheten håller på att se över om och hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg.

Arbetskadelifvränta

- myndigheten har inkluderat utländsk inkomst i stöd för kontroller under tid med ersättning, ett arbete som beräknas vara helt genomfört under innevarande år,
- myndigheten håller på att se över om och hur Rakur kan ge stöd i arbetet med utländska Inkomster – ett utforskande arbete – bland för att om se en urvalsprofil kan tas fram,
- myndigheten håller på att se över hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg och eventuellt livränta kan lämnas.

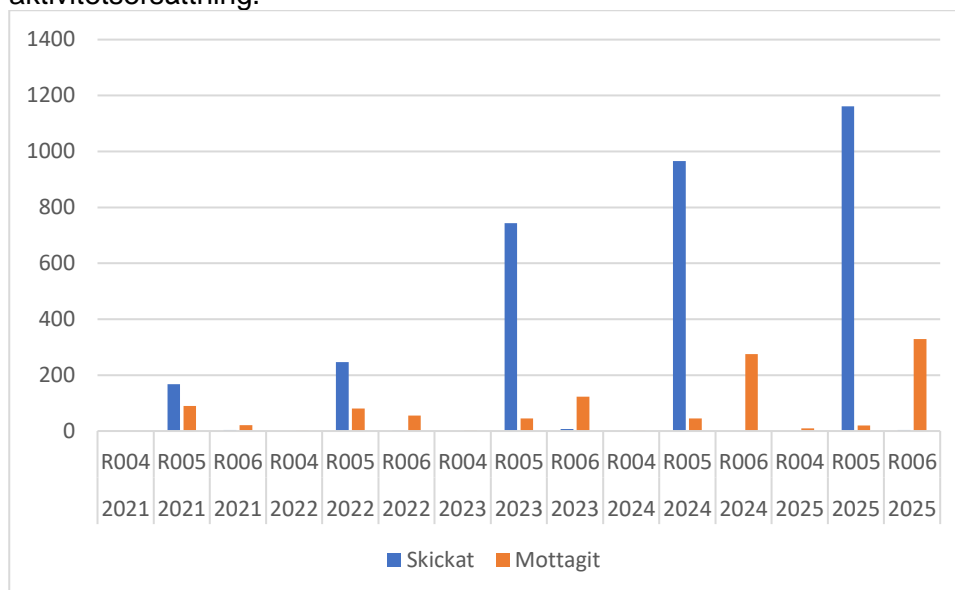
Försäkringskassan kan utifrån tillgänglig statistik konstatera att de vidtagna åtgärderna har resulterat i att fler regresskrav nu ställs. Figur 2 visar statistik



rörande bland annat antalet regresskrav som Försäkringskassan ställt på och mottagit från andra länder sedan år 2021.¹ Som framgår av figuren har antalet skickade regresskrav (R005) ökat markant de tre senaste åren. I synnerhet det senaste året till följd av nya de vidtagna åtgärderna införda under 2025 och högre prioritet på dessa ärenden. Försäkringskassans bedömning är också att ökningen av antalet ställda krav inneburit att återbetalningen ökat. Det finns dock fortfarande i viss utsträckning en problematik kopplat till att vissa länder betalar ut ersättning till den försäkrade inom tidsfristen på två månader utan att ta hänsyn till att Försäkringskassan har regresskrav, vilket myndigheten avser att försöka komma till rätta med genom dialog med de aktuella länderna.

¹ R004 heter "Meddelande om betalning" den ska skickas av det land som betalar tillbaka ersättning. Men alla länder skickar inte den, inklusive Sverige. R005 heter "Förfrågan om utestående skulder" det är med den regresskrav ställs. Försäkringskassan skickar den både som provisorisk och slutlig. De provisoriska skickar myndigheten om Sjukersättning beviljas och det finns en ansökan i ett annat land. Det är först om det andra landet också beviljar och om Försäkringskassan betalat ut för mycket som en slutlig R005 skickas. R006 heter "Svar på begäran om utestående skulder." De skickas av den som tar emot en R005.

Figur 2: Antalet skickade och mottagna regresskrav avseende sjuk- och aktivitetsersättning.



Vid tidpunkten för granskningen hanterades inte regresskraven för allmän pension i tid, på grund av resursbrister på Pensionsmyndigheten. För efterlevandeförmåner har regresskraven prioriterats löpande utifrån angivna tidsfönster. Idag har myndigheten arbetat av balanserna och hanteringen av regresskraven fungerar bra. Ärendena hanteras utifrån det tidsfönster som finns. Det ska betonas att Pensionsmyndigheten här också är beroende av att det andra landet hanterar myndighetens krav enligt gällande EU-lagstiftning, något som även gäller för Försäkringskassan avseende sjuk- och aktivitetsersättning. Berörda länder betalar ibland ut den retroaktiva pensionen direkt till den enskilde utan att ta hänsyn till att myndigheten har ett regresskrav. Samtal om detta förs inom det europeiska samarbetet.

EESSI-systemet

Enligt uppdraget ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bl.a. i egenskap av förbindelseorgan verka för ett ökat samarbete med ansvariga institutioner inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien i syfte att åtgärda långa svarstider och brister i hanteringen av regresskrav.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har som framgått i det föregående lyft frågan om handläggningstider och brister i hanteringen av regresskrav på nordisk nivå, vilket motiveras av det är där den absolut största antalet ärenden finns.

Avseende övriga Europa bedömer myndigheterna att frågan behöver hanteras på EU-nivå. I det avseendet pågår ett arbete inom Ad hoc grupperna, under Administrativa kommissionen, med gemensamma ramar för handläggningstiderna i EESSI samt hur handläggningstiderna kan förkortas.

Därutöver har Pensionsmyndigheten genomfört en förstudie på uppdrag av nordiska generaldirektörernas möte om möjligheter att utöka det digitala utbytet av information mellan nordiska länder. Förstudien föreslår att följande utreds vidare:

- Huruvida nordiska länders nationella informationstjänster (ex LEFI) kan öppnas för utländska institutioner.
- Hur det nordiska samarbetet för att motverka bidragsbedrägerier kan utökas.

Ett sätt att öka och effektivisera informationsutbytet med andra EU-länder är att möjliggöra ett automatiserat utbyte av stora informationsmängder i EESSI. I dag går det bara att byta information om en person i taget och det finns flera manuella moment. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ingår i ett europeiskt samarbete för att få till denna automatisering. Tidsplanen är satt till år 2030.

För att fullt ut kunna utnyttja de fördelar automatiseringen kan ge, tex vid årliga omräkningar där den utländska pensionen ändras, behövs även lagändringar. Pensionsmyndigheten har lämnat in en hemställan om lagändring för att slopa kommunikationskravet vid årsumräkning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksrevisionen presenterade hösten 2024 granskningsrapporten "Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar", (RiR 2024:16). Bakgrunden till granskningen var att givet en fortsatt ökad internationell rörlighet bland människor, som i perioder bor och arbetar i olika länder, är det centralt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten säkerställer att de har tillgång till relevanta uppgifter för att fatta korrekta beslut om socialförsäkringsförmåner när personer har utländska inkomster.

Granskningen omfattade regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Förmåner som omfattades av granskningen var sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till ålderspensionärer, garantipension, inkomstpensionstillägg, samt vissa efterlevandeförmåner.

Riksrevisionen konstaterade i granskningen att det finns brister i flera led i de utbetalande myndigheternas arbetssätt, rutiner och kontroller. Vidare konstaterade man att det inte heller har funnits rättsliga förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen när personer har utländska inkomster.

Riksrevisionens samlade bedömning var att statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer med utländska inkomster inte är tillräckligt effektiva. Man menade att det leder till en betydande risk för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen om de effektivitetsproblem som identifierat inte åtgärdas. Därmed kan personer med utländska inkomster beviljas socialförsäkringsförmåner med ett för högt ersättningsbelopp.

1.2 Uppdraget

Som en följd av granskningen gav regeringen Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ett uppdrag ”Stärkt samverkan och kontroll av utländska inkomster i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och öka återbetalningen”. Uppdraget preciserades i följande punkter:

- Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska bl.a. i egenskap av förbindelseorgan verka för ett ökat samarbete med ansvariga institutioner inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien i syfte att åtgärda långa svarstider och brister i hanteringen av regresskrav.
- Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska också redogöra för hur myndigheterna arbetar med att säkerställa att uppgifter om utländska inkomster inhämtas och används för systematiska efterkontroller i förmåner under tid med ersättning samt redogöra för hur fler regresskrav kan ställas och återbetalningen öka.
- Vidare ska Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ta fram rutiner för ett systematiskt och ökat informationsutbyte myndigheterna emellan vid utländska inkomster.

Försäkringskassan ska samordna uppdraget och lämna en myndighetsgemensam redovisning till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 april 2026. I denna promemoria redovisar myndigheterna resultatet av sitt arbete med uppdraget.

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från tre de myndigheterna. Arbetsgruppen har löpande konsulterat och bjudit in representanter från olika delar av verksamheterna för att få till stånd dialog mellan myndigheterna och kartlägga behov, problem och möjliga lösningar på den problematik som Riksrevisionens granskning pekade på. Inom ramen för uppdraget har respektive myndighet utifrån sina respektive uppgifter och sitt ansvar kartlagt hur man i dag arbetar med problematiken rörande risken för felaktiga utbetalningar till följd av bristfälliga uppgifter om utländska inkomster och hur dessa risker kan minskas. Några avgörande gemensamma hinder i regelverket för att informationen ska kunna användas har också identifierats.

1.4 Läsanvisning

Resten av rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 redovisar kortfattat de tre myndigheternas gemensamma svar på uppdraget. Kapitlen 3-6 beskriver i form av nulägesbilder väsentligt mer ingående myndigheternas arbete med uppdraget, förutsättningar samt vidtagna åtgärder.

2. De tre myndigheternas gemensamma svar på uppdraget

2.1 Allmänt om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete för att motverka felaktiga utbetalningar

På ett generellt plan har de utbetalande myndigheterna utvecklade kontrollsystem för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott där grunden är alla de kontroller som görs inom ramen för den ordinarie handläggningen för de olika ersättningarna och bidragen som myndigheterna ansvarar för att administrera. Som komplement till dessa görs olika former av systematiska kontroller, ibland före utbetalning och ibland efter utbetalning. Ytterligare ett komplement är impulser från allmänheten och underrättelser från andra myndigheter som syftar till att uppmärksamma de utbetalande myndigheterna på förhållanden som riskerar att leda till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. De utbetalande myndigheterna arbetar även kommunikativt på olika sätt för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, framför allt genom att kontinuerligt förbättra informationen till de försäkrade om vikten att lämna korrekta uppgifter, anmäla ändrade förhållanden, konsekvenser av att lämna oriktiga uppgifter men också då och då genom kommunikation om riktade kontrollinsatser. Trots detta arbete förekommer fortfarande felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. På ett principiellt plan är detta möjligt på grund av att de utbetalande myndigheterna saknar information om förhållanden som är centrala för att avgöra om rätt till ersättning finns, initialt vid ansökan eller fortlöpande under tid med ersättning. Detta i kombination med begränsade resurser och att myndigheterna till stor del måste förlita sig på att de försäkrades uppgifter är korrekta. Detta gäller såväl avseende det nationellt inriktade kontrollarbetet men än mer det internationellt inriktade.

Till stor del skiljer sig inte Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott kopplat till att personer rör sig över gränserna från det nationella kontrollarbetet. Handläggningen och de kontroller som görs där är fortfarande grunden. Den största skillnaden mot det nationella kontrollarbetet är att det är svårare att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar till följd av att personer rör sig över gränserna.

Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, i relation till att personer som omfattas av den svenska socialförsäkringen vistas eller bor utomlands, kan delas in i två kategorier:

- Den första kategorin är situationer när de utbetalande myndigheterna saknar information om något som är centralt för att kunna bedöma rätten till ersättning. Det kan till exempel vara att myndigheterna saknar information om att en person lämnat landet utan att meddela detta och att därför olika förmåner, till exempel barnbidrag, fortsätter att betalas ut. Ett annat exempel är en utlandsbosatt person som uppbär sjukersättning men som samtidigt arbetar utan att Försäkringskassan får kännedom om det, vilket kan innebära att ersättning betalas ut felaktigt. Ett tredje exempel gäller garantipension där en person bosatt sig i annat land utan att meddela Pensionsmyndigheten detta och att ersättning därför betalas felaktigt.
- Den andra kategorin handlar om situationer där en person har rätt till en förmån som påverkar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens ersättning. Det kan röra avräkning eller regress men det kan också handla om att förmånerna ska samordnas, beräknas proportionellt eller att bara ett land ska betala ut ersättning. I dessa situationer kan det uppstå situationer när ersättning betalas ut dubbelt och därmed felaktigt. Det är också dessa situationer som reglerna mot överlappning (avräkning eller regress) blir aktuella.

Av dessa två kategorier är den förstnämnda riskkategorin den klart mest utmanande att hantera för de utbetalande myndigheterna.

De senaste åren har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten börjat utforska och viss mån också börjat använda sig av möjligheten att använda s.k. digitala markörer som ett sätt att upptäcka att en person befinner sig utomlands och uppbär förmåner som inte är kompatibla med utlandsvistelse. Även impulser från kommuner spelar en viktig roll när det gäller familjeförmåner som t.ex. barnbidrag och efterlevandeförmåner. I viss utsträckning samarbetar också de utbetalande myndigheterna med gränspoliserna. En försvårande skillnad mot hur det är nationellt i kontrollhänseende är att det inom EU inte finns samverkan och krav på informationsutbyte avseende felaktiga utbetalningar och bidragsbrott som det numera finns i Sverige. I och med att underrättelser från andra myndigheter i Sverige har fått en allt större betydelse i det nationella kontrollarbetet är frånvaron av en motsvarande samverkan en försvårande faktor för att motverka felaktiga utbetalningar inom EU.

2.2 Risk för felaktiga utbetalningar kopplat till utländska inkomster och arbetet med att motverka detta

Den kartläggning som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomfört inom ramen för regeringsuppdraget visar att det finns risk för felaktiga utbetalningar i flera förmåner, sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till ålderspensionär, garantipension, inkomstpensionstillägg, samt vissa efterlevandeförmåner som omfattades av Riksrevisionens granskning, när myndigheten inte har tillgång till utländska inkomster. Det är generellt ett problem att de utbetalande myndigheterna inte har kännedom om att försäkrade under tid med ersättning lämnar landet tillfälligt eller permanent. Detta påverkar inte bara risken för felaktiga utbetalningar utan kan även försvåra samordning och utredningar inom myndigheternas grunduppdrag. Kartläggningen visar också att myndigheterna är väl medvetna om dessa risker och har rutiner och arbetssätt för att motverka riskerna. Kontrollarbetet vilar dock i stor utsträckning på att den enskilde själv uppger att den till exempel arbetat utomlands eller flyttat utomlands. Vidare konstaterade Riksrevisionen i granskningen att Skatteverket har tillgång till information rörande utländska inkomster som de utbetalande myndigheter inte har och som kan vara av relevans.

Skatteverket får information om utländsk inkomst via

- kontrolluppgifter från bland annat plattformsoperatörer,
- inkomstdeklarationen där individer själv tar upp sin utländska inkomst
- information Skatteverket årligen får som behörig myndighet, från andra länder inom och utanför EU genom internationellt informationsutbyte av uppgifter om utländska inkomster och tillgångar för personer som har skatterättslig hemvist eller bor i Sverige.

2.2.1 Utbyte av utländska inkomster

Det är främst det automatiska informationsutbytet där utbytet sker med stöd av skatteavtal, multilaterala avtal som har stöd i Europaråds- och OECD-konventionen eller Rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och efterföljande ändringsdirektiv (DAC) som är av intresse här. Av dessa är det främst

utbytena enligt skatteavtal, DAC, och utbytet med stöd av det nordiska handräkningsavtalet som kan innehålla information som omfattar uppgifter om bland annat löner, pensioner, räntor och utdelningar och andra inkomster, vilka kan påverka rätten till socialförsäkringsförmåner och som har relevans för utbetalande myndigheter.

Uppgifter som erhålls genom automatiskt internationellt informationsutbyte omfattas dock av användningsbegränsningar. Skatteverket får normalt endast använda uppgifterna för uttag av viss skatt eller avgift, dvs. för beskattningsändamål. Om uppgiften ska användas för andra ändamål krävs tillstånd från det sändande landets behöriga myndighet. I praktiken innebär detta att Skatteverket normalt inte får dela uppgifter de får från andra länder via automatiska informationsutbyten, med andra svenska myndigheter, såsom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Undantag gäller dock för uppgifter som erhålls enligt det nordiska handräkningsavtalet. Avtalet med de nordiska länderna innehåller dock villkoret att mottagna uppgifter ska omfattas av nationell sekretesslagstiftning. För Sveriges del innebär detta att offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig på motsvarande sätt som för uppgifter som Skatteverket fått genom inkomstdeklarationer eller kontrolluppgifter.

Det automatiska informationsutbytet mellan de nordiska länderna av löne- och pensionsuppgifter sker normalt tidigt under året efter inkomståret, vanligtvis i februari. Skatteverket informerar om nordiska pensioner på Mina sidor och i deklarationen, men uppgifterna förtrycks inte i inkomstdeklarationen. När den enskilde själv deklarerar utländsk inkomst på sin inkomstdeklaration blir uppgifterna tillgängliga för utbetalande myndigheter genom den befintliga fråga-svar-lösning, som används på begäran i enskilda fall av de utbetalande myndigheterna. Något mer systematiskt informationsutbyte mellan myndigheterna avseende inkomstuppgifter från det nordiska handräkningsavtalet i syfte att motverka felaktiga utbetalningar existerar i dagsläget inte. Inom ramen för det här uppdraget har dock betydande steg i den riktningen tagits, vilket beskrivs närmare längre fram i detta kapitel.

Enligt uppdraget ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten säkerställa att uppgifter om utländska inkomster inhämtas och används för systematiska efterkontroller i förmåner under tid med ersättning. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan konstatera att detta i praktiken är svårt att genomföra då möjligheterna att inhämta uppgifter om utländska inkomster är begränsade. Av detta följer att möjligheterna att genomföra systematiska efterkontroller också är begränsade. Det som står till buds i dagsläget är att antingen via EESSI-systemet fråga socialförsäkringsinstitutioner i andra länder om inkomstuppgifter för att kunna göra en efterkontroll. Alternativt att uppmana den försäkrade att själv inkomma med inkomstuppgifter.

2.2.2 Erfarenheter från ett pilotprojekt avseende en systematisk efterkontroll av sjukersättning inom Norden

Försäkringskassan har genomfört ett pilotprojekt gällande en systematisk efterkontroll inom sjukersättning för personer permanent bosatta i Norge, Finland och Danmark som belyser svårigheterna som är förknippade med den förstnämnda kategorin. Syftet med projektet var att undersöka i vilken utsträckning det förekommer att personer arbetar samtidigt som man uppbär hel sjukersättning. Försäkringskassan har kunnat genomföra projektet som tänkt i Norge där NAV lämnade ut de för projektet erforderliga inkomstuppgifterna med resultat att

myndigheten upptäckte att knappt tio procent av de kontrollerade personerna uppbar ersättning felaktigt och återkrav kunde ställas. Medan för Finland och Danmark har Försäkringskassan ännu inte kunnat genomföra studien eftersom de kontaktade socialförsäkringsinstitutionerna respektive skattemyndigheterna inte ansett sig ha rättsligt stöd att kunna lämna de efterfrågade inkomstuppgifterna. Erfarenheterna från detta projekt visar vilka svårigheter det är förknippat med att erhålla uppgifter om utländska inkomster för att kunna göra de efterfrågade efterkontrollerna under tid med ersättning. Därvid ska det framhållas att dylika kontroller är resurskrävande – betydande resurser behöver läggas ner både i det förberedande arbetet med att identifiera riskurval men också de utredningar som görs i det fall inkomstuppgifter faktiskt inkommer. De utbetalande myndigheternas resurser är begränsade och att lägga ner resurser på kontrollinsatser som inte går att genomföra är inte enligt myndigheternas uppfattning resurseffektivt.

2.2.3 Möjlighet att samköra register

För att kunna genomföra dylika kontroller på ett effektivt sätt skulle det vara önskvärt för de utbetalande myndigheterna att kunna samköra de uppgifter som Skatteverket har rörande utländska inkomster avseende svenska medborgare skatteskyldiga i Sverige med om dessa personer har svenska socialförsäkringsförmåner. Det skulle då vara möjligt att relativt enkelt se för vilka personer det inte föreligger en risk för felaktiga utbetalningar respektive för vilka individer det föreligger en risk. För den senare kategorin skulle de utbetalande myndigheterna kunna göra en screening och identifiera ärenden eller personer där det kan vara aktuellt med en fördjupad utredning. Detta är dock av flera skäl inte möjligt i dag. Dels får som framgick i det föregående de inkomstuppgifter som Skatteverket får från utländska skattemyndigheter inte användas för detta syfte, de nordiska länderna undantagna. Dels är de utbetalande myndigheternas bedömning att dylika breda samkörningar av uppgifter för närvarande saknar rättsligt stöd.

2.2.4 Utbyte via nya API-lösningar

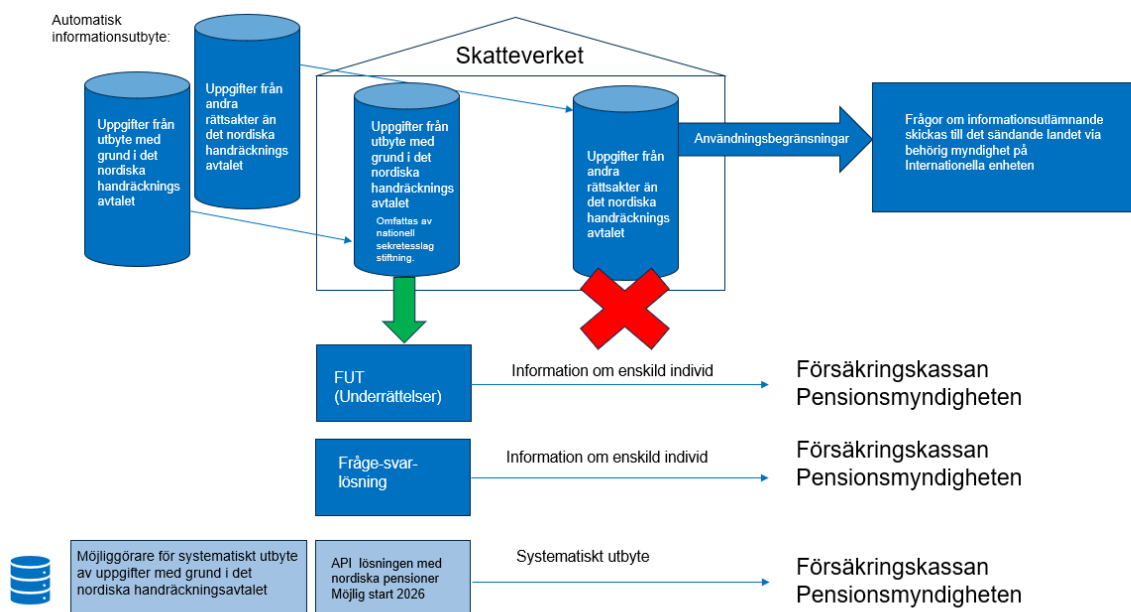
Inom ramen för regeringsuppdraget har dock de tre myndigheterna tagit fram en ny rutin som bedöms effektivisera informationsutbytet avseende utländska inkomster rörande Norden. Den nya rutinen innebär att de utbetalande myndigheterna framgent kommer kunna vända sig till Skatteverket för att erhålla inkomstuppgifter från de nordiska länderna där den rättsliga grunden för detta är det nordiska handräckningsavtalet. Tanken att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med detta förfarande framgent ska få inkomstuppgifter som både ska kunna användas i den ordinarie handläggningen och inom kontrollverksamheten. Kopplat till uppdraget kommer då förutsättningarna att genomföra systematiska efterkontroller under tid med ersättning markant förbättras. Mer specifikt har ett arbete påbörjats där de tre myndigheterna analyserar behovet av API-lösningar som ska göra det möjligt att för de utbetalande myndigheter att på ett systematiskt sätt hämta information från det nordiska handräckningsavtalet från Skatteverket. En API-lösning för nordiska pensioner kan vara klar hösten 2026.

Även om Pensionsmyndigheten ser att ett utbyte via EESSI skulle ge mer aktuella uppgifter skulle en informationsinhämtning från Skatteverket hjälpa till att hitta felaktiga utbetalningar bakåt i tiden (genom återkrav), men även hjälpa till att upptäcka utländska inkomster som myndigheten inte haft/har kännedom om. Dock är uppgifterna från Skatteverket inte tillräckliga i sig utan måste kompletteras vilket innebär handläggning.

Försäkringskassan avser att tillsätta en arbetsgrupp som i dialog med Skatteverket och Pensionsmyndigheten arbetar vidare med de tilltänkta API-lösningarna där en central del handlar om att göra en kostnad/nyttoanalys.

Se nedanstående figur för en illustration av det tänkta informationsflödet.

Figur 3: En utökad API lösning med information från det nordiska handräckningsavtalet skulle innebära följande flödesschema för ett systematiskt informationsutbyte mellan myndigheterna²



När det gäller möjligheterna att åstadkomma motsvarande informationsutbyte rörande utländska inkomster från övriga Europa är myndigheternas bedömning att detta för närvarande inte är möjligt. Det skulle behövas ett handräckningsavtal inom EU liknande det nordiska, utan användningsbegränsningar och ett tidigare utbyte av information för att både kunna erhålla utländska inkomstuppgifter och kunna genomföra systematiska efterkontroller under tid med ersättning. Inom ramen för EU-samarbetet, behöver därför regeringen lyfta behovet att utöka användningsmöjligheterna av utbytt information enligt EU:s handräckningsdirektiv (DAC) till att omfatta även socialförsäkringsområdet.

2.3 Ett utvecklat och mer effektivt informationsutbyte avseende utländska inkomster

Informationsutbytet mellan de tre myndigheterna avseende felaktiga utbetalningar generellt och kopplat till utländska inkomster har utvecklats markant de senaste åren.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har sedan länge utvecklat fråga-svars funktioner där frågor kan ställas till Skatteverket om månadsvisa inkomstuppgifter (individuppgifter) som behövs framför allt inom ramen

² Notera att detta är samma figur som återfinns i sammanfattning, Figur 1.

för den ordinarie handläggningen. Det var dock först 2024 som det fanns rättsliga förutsättningar för fler förmåner inom Försäkringskassan att ansluta till tjänsten. Även om tjänsten finns och fler förmåner får uppgifterna så har alla förmåner inte kopplat på tjänsten ännu, vilket till stor beror på resursbrist.

Myndigheterna skickar också impulser till varandra rörande omständigheter eller uppgifter som bedöms vara relevanta för att uppmärksamma och motverka risken för felaktiga utbetalningar. Till exempel skickar Skatteverket varje år cirka 2000–2500 impulser till Försäkringskassan varav en betydande mängd resulterar i kontrollutredningar med åtgärd i form av återkrav m.m. Endast en mindre del av impulserna rör dock utländska förhållanden och än mindre utländska inkomster, vilket till stor del beror på rättsliga begränsningar rörande vilken information Skatteverket får dela med sig av. Noterbart är att antalet impulser från Pensionsmyndigheten till Försäkringskassan som leder till kontrollutredning har ökat markant det senaste året.

Myndigheterna har även de senaste åren genomfört gemensamma utvecklingsinsatser rörande området felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Som ett svar på Riksrevisionens rapport har Skatteverket genomfört ett arbete inriktat på kompetensutbildning och rutiner rörande det interna FUT-arbetet (felaktiga utbetalningar). Under 2025 har dialog med Operativa nätverket på Skatteverket förts om utbildningar och rutiner kring underrättelse av felaktiga inkomster från utlandet. Operativa nätverket säkerställer att rutiner om underrättelser finns i stödmaterialet som används av handläggare som arbetar med internationell beskattning, och att handläggarna tar del av utbildningen om FUT. FUT-rutinen har kompletterats med tydliga exempel kopplade till utländska inkomster, förtydligat vad användningsbegränsningarna innebär för handläggarna vid underrättelser och hur en fråga ska skickas till det sändande landet via funktionen behörig myndighet på Internationella enheten på Skatteverket.

Sammanfattningsvis har regeringsuppdraget genererat såväl viktiga insikter som en ny rutin för ett mer effektivt informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket. Detta är ett arbete som kommer att fortsätta att utvecklas framgent för att hitta fungerande och effektiva lösningar som gör att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i markant större grad än vad som varit fallet tidigare ska kunna inhämta inkomst- och pensionsuppgifter och kunna genomföra systematiska kontroller under tid med ersättning. Därvid planerar myndigheterna för fortsatt och förstärkt samverkan gällande utländska inkomster, informationskanaler samt ömsesidigt nationellt informationsutbyte i existerande samverkan, till exempel inom ramen för MUR-samarbetet.

2.4 Regresskravsproblematiken

Riksrevisionens granskning visade att vid tidpunkten för granskningen hann Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ofta inte hantera regresskraven i de studerade förmånerna i tid.

2.4.1 Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan har inom ramen för regeringsuppdraget tagit fram åtgärdsplan som syftar till för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar vid utländsk inkomst kopplat till Riksrevisionens rapport. Den omfattar förmånerna sjuk- och

aktivitetsersättning, bostadstillägg och arbetsskadelivränta, vilka är de förmåner där riskerna för felaktiga utbetalningar kopplat till utländska inkomster bedöms vara störst. I punktform består åtgärdsplanen av följande aktiviteter, varav flera är genomförda, för respektive förmån:

Sjuk- och aktivitetsersättning

- myndigheten har lyft problematiken kring regresskrav och handläggningstider på nordisk nivå i samband med det årliga nordiska pensionsmötet,
- en ny återkravsanledning för att synliggöra vilka återkrav som beror på utländsk inkomst har införts,
- myndigheten har sett över handlägningsordningen för de aktuella förmånerna för att säkerställa att regresskrav hinner ställas inom tidsfristen på två månader,
- myndigheten håller på att förbättra det skriftliga stödet (instruktioner, mallar, brev) till handläggarna vid regresskrav, vilket bedöms vara klart under våren 2026,
- myndigheten avser att göra en pilot om 50 ärenden och hämta in uppdaterat belopp på utländsk invaliditetsförmån som samordnas med sjukersättning och räkna om sjukersättningens storlek. Denna planeras att genomföras under första halvan av 2026. Tanken är att detta sedan ska byggas in som ett nytt handlägningsmoment i de aktuella förmånerna. För att kunna genomföra detta kommer emellertid handläggare att behöva rekryteras, vilket myndigheten har äskat medel för.
- myndigheten planerar att under året genomföra utbildningsinsatser – Utredningsmetodik för försäkringshandläggare – inkluderande utländsk inkomst,
- myndigheten håller på att se över hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg och eventuellt livränta kan lämnas.

Bostadstillägg

- myndigheten har infört en återkravsanledning för att synliggöra vilka återkrav som beror på utländsk inkomst,
- myndigheten har infört en ny fallbeskrivning (BUC) i EESSI för att ställa fråga om utländsk pension i syfte att effektivisera handläggningen,
- myndigheten har lagt in flera uppgifter om den utländska pensionen i it-stödet, vilket möjliggör ökad spårbarhet och kunskap om t.ex. vilka länder de försäkrade kunder har inkomst av utländsk pension från,
- myndigheten planerar att genomföra it-utveckling för att kunna hämta in uppgift om vilket nordiskt land den försäkrade har inkomst av pension från. Inhämtningen kommer göras i syfte att kunna kontrollera om den försäkrade har inkomst från något annat nordiskt land än vad myndigheten har kännedom. Detta för att kunna få en indikation på om det behöver utredas om den försäkrade har inkomst som myndigheten inte har tagit hänsyn till i beslutsunderlaget för bostadstillägg,
- myndigheten håller på att se över om och hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg.

Arbetsskadelivränta

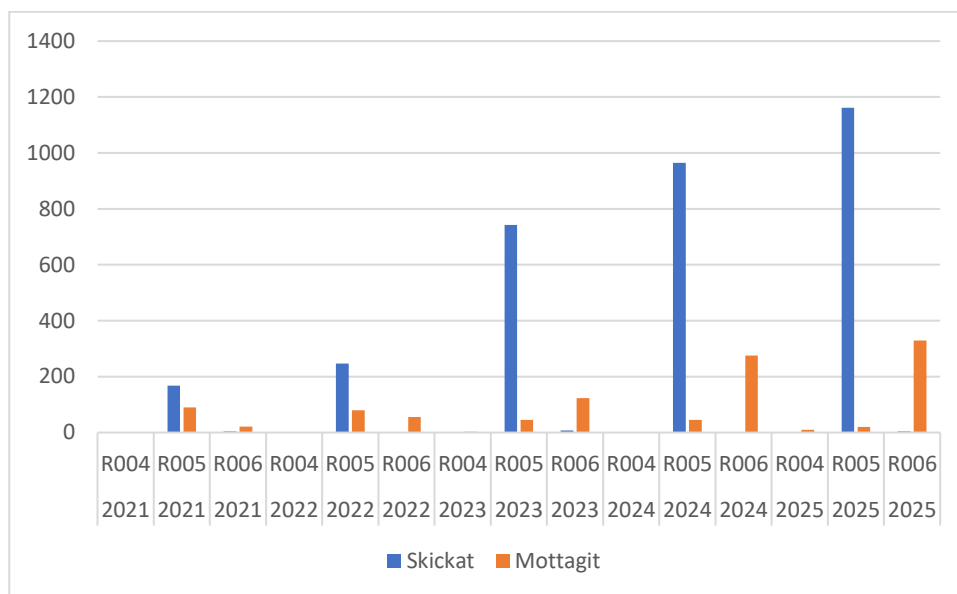
- myndigheten har inkluderat utländsk inkomst i stöd för kontroller under tid med ersättning, ett arbete som beräknas vara helt genomfört under innevarande år.
- myndigheten håller på att se över om och hur Rakur kan ge stöd i arbetet med utländska Inkomster – ett utforskande arbete – bland för att om se en urvalsprofil kan tas fram,
- myndigheten håller på att se över hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg och eventuellt livränta kan lämnas.

Försäkringskassan kan utifrån tillgänglig statistik konstatera att de vidtagna åtgärderna har resulterat i att fler regresskrav nu ställs. Figur 4 visar statistik rörande bland annat antalet regresskrav som Försäkringskassan ställt på och mottagit från andra länder sedan år 2021.³ Som framgår av figuren har antalet skickade regresskrav (R005) ökat markant de tre senaste åren. I synnerhet det senaste året till följd av nya de vidtagna åtgärderna införda under 2025 och högre prioritet på dessa ärenden. Försäkringskassans bedömning är också att ökningen av antalet ställda krav inneburit att återbetalningen ökat. Det finns dock fortfarande i viss utsträckning en problematik kopplat till att vissa länder betalar ut ersättning till den försäkrade inom tidsfristen på två månader, vilket myndigheten avser att försöka komma till rätta med genom dialog med de aktuella länderna.

Figur 4: Antalet skickade och mottagna regresskrav avseende sjuk- och aktivitetsersättning.⁴

³ R004 heter "Meddelande om betalning" den ska skickas av det land som betalar tillbaka ersättning. Men alla länder skickar inte den, inklusive Sverige. R005 heter "Förfrågan om utestående skulder" det är med den regresskrav ställs. Försäkringskassan skickar den både som provisorisk och slutlig. De provisoriska skickar myndigheten om Sjukersättning beviljas och det finns en ansökan i ett annat land. Det är först om det andra landet också beviljar och om Försäkringskassan betalat ut för mycket som en slutlig R005 skickas. R006 heter "Svar på begäran om utestående skulder." De skickas av den som tar emot en R005.

⁴ Notera att det är samma figur som finns i sammanfattningen, figur 2.



2.4.2 Pensionsmyndighetens åtgärder

Vid tidpunkten för granskningen hanterades inte regresskraven för allmän pension i tid, på grund av resursbrister på Pensionsmyndigheten. För efterlevandeförmåner har regresskraven prioriterats löpande utifrån angivna tidsfönster. Idag har myndigheten arbetat av balanserna och hanteringen av regresskraven fungerar bra. Ärendena hanteras utifrån det tidsfönster som finns. Det ska betonas att Pensionsmyndigheten här också är beroende av att det andra landet hanterar myndighetens krav enligt gällande EU-lagstiftning, något som även gäller för Försäkringskassan avseende sjuk- och aktivitetsersättning. Berörda länder betalar ibland ut den retroaktiva pensionen direkt till den enskilde utan att ta hänsyn till att myndigheten har ett regresskrav. Samtal om detta förs inom det europeiska samarbetet.

2.5 EESSI-systemet

Enligt uppdraget ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bl.a. i egenskap av förbindelseorgan verka för ett ökat samarbete med ansvariga institutioner inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien i syfte att åtgärda långa svarstider och brister i hanteringen av regresskrav.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har som framgått i det föregående lyft frågan om handläggningstider och brister i hanteringen av regresskrav på nordisk nivå, vilket motiveras av det är där den absolut största antalet ärenden finns.

Avseende övriga Europa bedömer myndigheterna att frågan behöver hanteras på EU-nivå. I det avseendet pågår ett arbete inom Ad hoc grupperna, under Administrativa kommissionen, med gemensamma ramar för handläggningstiderna i EESSI samt hur handläggningstiderna kan förkortas.

Därutöver har Pensionsmyndigheten genomfört en förstudie på uppdrag av nordiska generaldirektörernas möte om möjligheter att utöka det digitala utbytet av information mellan nordiska länder. Förstudien föreslår att följande utreds vidare:

- Huruvida nordiska länders nationella informationstjänster (ex LEFI) kan öppnas för utländska institutioner.
- Hur det nordiska samarbetet för att motverka bidragsbedrägerier kan utökas.

Ett sätt att öka och effektivisera informationsutbytet med andra EU-länder är att möjliggöra ett automatiserat utbyte av stora informationsmängder i EESSI. I dag går det bara att byta information om en person i taget och det finns flera manuella moment. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ingår i ett europeiskt samarbete för att få till denna automatisering. Tidsplanen är satt till år 2030.

För att fullt ut kunna utnyttja de fördelar automatiseringen kan ge, tex vid årliga omräkningar där den utländska pensionen ändras, behövs även lagändringar. Pensionsmyndigheten har lämnat in en hemställan om lagändring för att slopa kommunikationskravet vid årsräkning.

3. Allmänt om de utbetalande myndigheternas arbete och förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Det här kapitlet beskriver på en övergripande nivå hur de utbetalande myndigheterna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att motverka risken för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen och vilka svårigheter som finns förknippat med detta både på nationell nivå och kopplat till utlandet. Syftet med kapitlet är att sätta främst de båda utbetalande myndigheternas arbete för att motverka risken för felaktiga utbetalningar kopplat till utländska inkomster i en bredare kontext och belysa vilka utmaningar det finns när det gäller att på ett effektivt sätt kunna hantera denna risk men också mer generellt risker kopplat till att försäkrade rör sig över gränserna under tid med ersättning. Kapitlet avslutas med några sammanfattande iakttagelser.

3.1 Allmänt om risken för felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner och hur de utbetalande myndigheterna arbetar för att motverka detta

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens huvudsakliga uppgift är att administrera den svenska socialförsäkringen, vilket i allt väsentligt går ut på att handlägga ärenden och betala ut de olika ersättningar och bidrag som myndigheterna ansvarar för. Beroende på vilken förmån det handlar om ser handläggningen olika ut men i grunden följer den en logik där myndigheterna informerar om förmånen, hur man ansöker, vad som krävs för att erhålla ersättning, vilka uppgifter som behöver lämnas m.m. Därefter när väl ansökan inkommit utreder myndigheterna om alla underlag för att kunna bevilja ersättning finns på plats och bedömer om villkoren för rätt till ersättning är uppfyllda. Utifrån vilken förmån det handlar om sker denna handläggning mer eller mindre automatiserat. I förmåner med hög automatiseringsgrad, som till exempel allmän pension, statligt

tandvårdsstöd eller tillfällig föräldrapenning har de utbetalande myndigheterna tillgång i sina respektive system till många uppgifter som behövs för att kunna fatta beslut. Medan inom andra förmåner krävs det i större utsträckning att den sökande inkommer med egna uppgifter. Centralt i sammanhanget är att den enskilde i samband med ansökan på heder och samvete försäkrar att de lämnade uppgifterna är korrekta. Vidare ska myndigheterna enligt sina respektive instruktioner säkerställa att bidragsbrott inte sker och motverka felaktiga utbetalningar. Grunden för att så sker är primärt dels de kontroller som görs i handläggningen för att säkerställa att villkoren för att kunna bevilja ersättning är uppfyllda, dels att myndigheterna kan lita på att den information och de uppgifter som ligger till grund för besluten är korrekta samt att myndigheterna utifrån detta gör korrekta bedömningar. Det sistnämnda är framför allt aktuellt i de förmåner där det finns ett s.k. bedömningsutrymme vilket innebär att handläggarna är tvungna att väga samman information i ärendet och göra en samlad bedömning av om kriterierna för att bevilja ersättning är uppfyllda.

Det finns i grunden tre olika anledningar till att en felaktig utbetalning görs:

- de utbetalande myndigheterna utför inte alla de kontroller som erfordras för att säkerställa att försäkringsvillkoren är uppfyllda. Alternativt att myndigheterna missar att agera på inkommande impulser,
- den information som finns tillgänglig i ärendet är av någon anledning inkorrekt, vilket gör att utbetalningen blir felaktig trots att alla kontroller som ska göras också utförs. Alternativt att centrala förhållanden för rätt till ersättning ändras utan att de utbetalande myndigheterna får information om detta,
- handläggaren eller i förekommande fall beslutsfattaren gör en felaktig bedömning utifrån underlaget av om ersättning ska beviljas. Det ska poängteras att detta är ett svårt område eftersom det ibland kan vara svårt att avgöra vilken bedömning som är riktig – olika handläggare kan göra olika bedömningar. Det ligger i själva begreppet bedömningsutrymme.

Gällande den första strecksatsen har de utbetalande myndigheterna för respektive förmån kartlagt vilka de erforderliga kontrollerna för att säkerställa korrekta utbetalningar är och så långt det är möjligt byggt in dessa i handlägningsprocesserna. Vidare gör för respektive förmån de utbetalande myndigheterna kontinuerligt analyser av vilka risker för felaktiga utbetalningar som finns och hur dessa kan förebyggas.

Att de utbetalande myndigheterna fattar beslut på basis av inkorrekt information kan ske av olika skäl. Den försäkrade kan av misstag eller okunskap lämna felaktiga uppgifter som gör att ett felaktigt beslut fattas. Men den försäkrade kan också medvetet lämna en felaktig uppgift i syfte att tillskansa sig ersättning som han eller hon inte har rätt till. Alternativt underlåta att meddela de utbetalande myndigheterna om ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning, något som också kan ske av okunskap, glömska men också medvetet.

- Det kan till exempel handla om att den försäkrade ansöker om tillfällig föräldrapenning utan att ha avstått från arbete för vård av barn och därmed får dubbel inkomst.
- Det kan handla om att en person med till exempel sjukersättning och livränta börjar arbeta utan att meddela Försäkringskassan detta. Detta kan exempelvis ske genom personen arbetar svart, arbetar utomlands eller på annat vis har börjat nyttja en arbetsförmåga som inte bedömdes föreligga vid beslutstillfället utan att meddela en förändring till Försäkringskassan. Det kan

även handla om individer som har flyttat till ett land utanför EU/EES och därmed inte har rätt till garantiersättning.

- Det kan handla om att en läkare utfärdar ett oriktigt läkarintyg, dvs. skriver att en person har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom trots att personen är frisk och arbetsför.
- Det kan handla om att den försäkrade ansöker om sjukpenning och går tillbaka till arbetet utan att meddela Försäkringskassan detta med följd av ersättning felaktigt betalas ut. Alternativt att den försäkrade arbetar svart samtidigt som sjukpenning betalas ut.
- Det är vanligt att den utländska pensionen indexeras upp varje år. Dessa indexeringar kan påverka storleken på den svenska pensionen. Det är inte alltid Pensionsmyndigheten får del av de nya uppgifterna vilket kan medföra att fel pension betalas ut.⁵
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan saknar ibland uppgift om att det finns en utländsk pension vilket kan medföra att fel pension eller bostadstillägg betalas ut.

Gemensamt för dessa olika exempel, som utgör en delmängd av potentiellt många situationer där en felaktig utbetalning kan göras, är att det i grunden handlar om förhållanden eller information som är central för att fastställa om rätt till ersättning finns men som de utbetalande myndigheterna inte har tillgång till antingen vid beslutstillfället eller under pågående ersättning. Det kan också många gånger i praktiken vara svårt för myndigheterna att skaffa sig denna information även om ansträngningar görs för att få tag i den. Detta beror i sin tur på flera olika begränsade faktorer.

En begränsade faktor kan vara lagstiftningen, dvs. att den information som skulle behövas finns tillgänglig, t.ex. hos någon annan myndighet som inte får lämna ut denna. Så är det till exempel gällande utländska inkomster. Skatteverket får inom ramen för beskattningsverksamheten uppgifter från utländska skattemyndigheter om utlandsinkomster som används för beskattning. Detta är information som är av stort intresse för de utbetalande myndigheterna att få tillgång till för att både kunna fastställa rätt ersättningsbelopp men också för att upptäcka ersättning som går ut på fel grunder. Skatteverket får dock för närvarande inte lämna ut denna information till de utbetalande myndigheterna med mindre än att det andra landet godkänner detta, något som beskrivs längre fram i denna rapport.¹ Detta gäller inte de nordiska länderna där Skatteverket utifrån det nordiska handräckningsavtalet får dela utländska inkomstuppgifter för andra syften än beskattningsändamål.⁶ Inom Sverige har dock lagstiftningen till följd av reformer och lagändringar utvecklats över tid och möjliggjort ett mer effektivt informationsutbyte.

Det kan också handla om information som är genuint svår att komma över. Till exempel att en person arbetar svart men samtidigt erhåller en ersättning som sjukpenning eller sjukersättning. Eller att en person lämnar landet utan att meddela Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten detta och samtidigt erhåller ersättningar och bidrag som inte är kompatibla med utlandsvistelse. För att kunna upptäcka detta är de utbetalande myndigheterna beroende av impulser.

En tredje faktor är dock i praktiken att de utbetalande myndigheternas resurser är begränsade. I förmåner med stora ärendevolymmer som till exempel sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning kan det handla om att behöva kontrollera ett mycket stort

⁵ Samma problematik gäller även vissa av Försäkringskassans förmåner.

antal ärenden för att skaffa sig den information som saknas. Detta är i praktiken inte görligt med mindre än att det kan ske med automatik. Givet denna omständighet kan de utbetalande myndigheternas utmaning i viss mån liknas vid att leta efter en nål i en höstack. Ett sätt att effektivisera letandet är att använda s.k. riskbaserade urvalsprofiler. Men även i ärendeslag med mindre volymer, som till exempel assistansersättning, kan det vara mycket resurskrävande att kontrollera om till exempel assistenter är på plats under den tid personlig assistans ska lämnas.

Handläggningen och de kontroller som görs där för att säkerställa att villkoren för rätt till ersättning är uppfyllda är som sagt grunden i kontrollarbetet där myndigheterna till stor del måste lita på att de uppgifter som lämnas av den sökande är korrekta eller att ändrade förhållanden anmäls och kommer myndigheterna till del. Som ett led i att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott arbetar myndigheterna också med andra kontroller. En sådan kontroll är till exempel den årliga avstämningen inom bostadsbidraget där Försäkringskassan samkör den enskildes uppgivna inkomster mot den slutliga inkomstdeklarationen. Utöver det genomförs både slumpmässiga respektive och riskbaserade kontroller inom vissa förmåner, där risken för fel bedöms som extra stor. Dessa kontroller kan både ske före utbetalning eller efter utbetalning.

En annan viktig del i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott är som nämntes i det föregående impulser om möjliga felaktigheter som kommer de utbetalande myndigheterna till del. Genom impulserna kan de utbetalande myndigheterna få kunskap om förhållanden som man inte annars har och som kan påverka om rätt till ersättning finns, vilket ersättningsbelopp som ska betalas ut med mera. Impulser kan komma internt från handläggningen, typiskt sätt att en förmånshandläggare upptäcker att en enskild medvetet försökt få ersättning på felaktiga grunder eller externt, till exempel från allmänheten, arbetsgivare eller från andra myndigheter.

År 2024 mottog Försäkringskassan knappt 50 000 impulser relativt jämnt fördelade från allmänheten respektive andra myndigheter. En mindre del var interna impulser. Inkommande impulser om misstänkta felaktigheter leder ofta till att de utbetalande myndigheterna genomför s.k. kontrollutredningar för att fastställa om felaktiga utbetalningar gjorts och bidragsbrott begåtts. Antalet impulser har ökat över tid. Framför allt har de senaste åren antalet impulser från andra myndigheter ökat, i synnerhet från kommunerna. Denna utveckling förklaras med största sannolikhet av det allmänt större fokus på att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott och större krav på myndigheterna till följd av ny lagstiftning på området. Vidare har andelen impulser som leder till att kontrollutredningar startas som kommer från andra myndigheter ökat markant.

Ett viktigt inslag i kontrollarbetet är också att öka kunskapen om hur framför allt medvetna försök att tillskansa sig pengar från socialförsäkringen på oriktiga grunder ser ut och går till. Kunskap som i sin tur är central för att utveckla kontrollarbetet. Speciellt Försäkringskassan har de senaste åren till följd av ny kunskap baserat på bland annat avancerad kartläggning och effektutvärderingar kunnat öka effektiviteten i kontrollarbetet.

3.1.1 Informationsutbyte mellan myndigheter

De senaste åren har ny lagstiftning rörande informationsutbyte mellan myndigheter skapat bättre förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

År 2008 infördes lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (FUT-lagen). De senaste årens utveckling med en alltmer utbredd organiserad brottslighet har medfört ett ökat behov av att kunna utbyta information mellan offentliga aktörer för att stävja välfärdsbrottsligheten. I utredningen Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) gjordes en kartläggning över myndigheternas behov av att kunna hämta och lämna uppgifter till andra offentliga aktörer. Kartläggningen visade att sekretessregleringen uppfattades som svåröverskådlig och att de dåvarande uppgiftsskyldigheterna och sekretessbrytande bestämmelserna inte tillgodosåg myndigheternas behov av uppgiftsutbyte i tillräcklig utsträckning.

Under de senaste åren har flera lagar trätt i kraft, t.ex. lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA), samt lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna (LUB). Lagarna trädde i kraft 1 juli 2024 respektive 1 april 2025. Samtidigt som LUB trädde ikraft gjordes ändringar i 10 och 26 kap. offentlighets och sekretesslagen (2009:400) [OSL] för att utvidga möjligheterna för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. De senaste årens lagändringar har medfört fler och utökade uppgiftsskyldigheter. Syftet har varit att främja informationsutbyten. Både de gamla och nya uppgiftsskyldigheterna gäller dock bara mellan utpekade aktörer samt för vissa avgränsade behov.

Den 1 december 2025 trädde en ny sekretessbrytande bestämmelse i kraft, som möjliggör för uppgiftslämnande mellan myndigheter om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar.

3.1.2 Närmare om informationsutbytet och samverkan mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

En del av föreliggande regeringsuppdrag handlar om informationsutbytet mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket gällande utländska inkomster. På ett övergripande plan har informationsutbytet mellan de myndigheterna avseende felaktiga utbetalningar utvecklats markant de senaste åren.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har sedan länge utvecklat fråga-svars funktioner där frågor kan ställas till Skatteverket om inkomstuppgifter som behövs framför allt inom ramen för den ordinarie handläggningen. Det var dock först 2024 som det fanns rättsliga förutsättningar för fler förmåner inom Försäkringskassan att ansluta till tjänsten än tidigare. Även om tjänsten finns och fler förmåner kan använda tjänsten så har alla förmåner inte kopplat på tjänsten ännu.

Myndigheterna skickar också impulser till varandra rörande omständigheter eller uppgifter som bedöms vara relevanta för att uppmärksamma och motverka risken för felaktiga utbetalningar. Till exempel skickar Skatteverket varje år cirka 2000–2500 impulser till Försäkringskassan varav en betydande mängd resulterar i kontrollutredningar med åtgärd i form av återkrav m.m. Endast en mindre del av impulserna rör dock utländska förhållanden och än mindre utländska inkomster. Detta beror till stor del på rättsliga begränsningar rörande vilken information Skatteverket får dela med sig av. Noterbart är att antalet impulser från Pensionsmyndigheten till Försäkringskassan som leder till kontrollutredning har ökat markant det senaste året.

Myndigheterna har även de senaste åren genomfört gemensamma utvecklingsinsatser rörande området felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

3.1.3 Utbetalningsmyndigheten (UBM)

Utbetalningsmyndighetens bildande 1 januari 2024, dess uppdrag och förutsättningar gällande dataanalyser har inneburit nya möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. UBM arbetar främst att genom dataanalyser, som baseras på statistiska riskmodeller upptäcka misstänka felaktiga utbetalningar och sedan skickar dessa i form av underrättelser/impulser vidare till de utbetalande myndigheterna för närmare kontroll.

UBM har till exempel samkört uppgifter i arbetsgivardeklarationerna mot uppgifter om personer som uppbär sjukpenning i syfte att upptäcka personer som arbetar samtidigt som man erhåller sjukpenning.

Myndigheten har vidare tagit fram en urvalsprofil som innebär att kontroller görs av personer som är folkbokförda i Sverige men kan misstänkas bo utomlands. Där kontrolleras i dagsläget garantipension, lönesubventioner, a-kassa och barnbidrag. Myndigheten bygger nu nya kontroller för alla bosättningsbaserade förmåner.

En viktig iakttagelse kopplat till detta regeringsuppdrag är att i dagsläget har UBM inte lagligt stöd att ta in uppgifter från inkomstdeklarationerna från Skatteverket och därför inte har uppgifter om utländska inkomster, se 7§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten kan därför inte till exempel göra en kontroll av utländska pensioner och om Pensionsmyndigheten har samordnat dessa med garantipension.

3.2 Speciellt om risken för felaktiga utbetalningar till följd av ökad rörlighet över gränserna

Givet att människor i Sverige men också i andra länder i större utsträckning i perioder bor och arbetar i olika länder innebär det också att fler ansökningar om svenska socialförsäkringsförmåner har eller kommer att ha ett internationellt inslag. Detta innebär också en ökad risk för felaktiga utbetalningar i och med att de utbetalande myndigheterna generellt har svårare att kontrollera olika förhållanden av betydelsen för rätt till ersättning än vad som är fallet nationellt. Till exempel utgjorde internationella ärenden cirka en fjärdedel av de inkomna ansökningarna för allmän pension hos Pensionsmyndigheten år 2023. Pensionsmyndighetens prognos visar även på en kraftig ökning av andelen av myndighetens kunder inom allmän pension med utlandsanknytning mellan åren 2025 och 2030. Andra exempel från Försäkringskassans verksamhet är att en person som uppbär en ersättning, tex, sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, aktivitetsstöd och befinner sig utomlands tillfälligt eller mer långvarigt och där arbetar och tjänar pengar. Eller att en person lämnar landet utan att meddela myndigheten om detta och fortsätter att erhålla bidrag och ersättningar som förutsätter att man är boende i Sverige. Det finns också ett ökat antal ärenden där en arbetstagare arbetar tillfälligt i ett annat EU/EES-land och ska kvarstå i svensk socialförsäkring enligt artikel 12-16 i förordning (EG) 883/2004. I det här avsnittet belyses detta närmare.

3.2.1 Arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner

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

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

För de arbetsbaserade förmånerna gäller andra regler. Dessa förmåner anses i huvudsak intjänade och det är inte bosättningen som begränsar utbetalning utomlands, utan snarare behovet av att följa upp rehabilitering m.m. Inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning, inkomstgrundad ålderspension, inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension betalas ut oavsett var personen är bosatt, så länge rätten till förmånen består. 6 kap. 15 § SFB som gäller för ex. sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning anger att för tid då en försäkrad vistas utomlands kan förmåner vid sjukdom, graviditet, tillfällig vård av barn och rehabilitering enligt 6 § 1–4 lämnas endast

- om ett ersättningsfall inträffar utomlands medan den försäkrade där utför sådant arbete som ska anses som arbete i Sverige, eller
- om Försäkringskassan medger att den försäkrade reser till utlandet.

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

3.2.2 EU:s samordning av sociala trygghetssystem

EU vill göra det lättare för EU-medborgarna att röra sig i Europa och arbeta i ett annat EU-land och också skydda deras socialförsäkringsförmåner i samband med detta. Att flytta till och arbeta i ett annat EU-land är en grundläggande rättighet för alla EU-medborgare och en hörnsten i den inre marknaden. Men fri rörlighet skulle inte vara möjlig utan bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen. EU-bestämmelserna om samordning av socialförsäkringsförmåner ersätter inte de nationella systemen med ett gemensamt europeiskt system utan samordnar dem.

Bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004 och 987/2009) ska se till att medborgare inte missgynnas på grund av att

de bor eller arbetar i ett annat medlemsland. Bestämmelser för samordning av de sociala trygghetssystemen är tillämpliga på:

- förmåner vid sjukdom, moderskapsförmåner och motsvarande faderskapsförmåner
- ålders- och förtidspension och invaliditetsförmåner
- efterlevandeförmåner och dödsfallsersättningar
- arbetslöshetsförmåner
- familjeförmåner
- förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar

Bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen förhindrar att personer står utan skydd eller att de omfattas av dubbelt skydd i situationer då flera länder är inblandade. I avdelning II finns bestämmelser om vilket medlemslands lagstiftning som ska gälla för en person som omfattas av förordningen. Det finns flera syften med bestämmelserna om tillämplig lagstiftning (artiklarna 11–16):

- att förhindra att en person omfattas av flera länders system för social trygghet samtidigt, och att personen exempelvis blir skyldig att betala sociala avgifter i två medlemsländer
- att se till att en person inte lämnas utan socialförsäkringsskydd genom att inget medlemslands lagstiftning gäller när personen utnyttjar rätten till fri rörlighet.

För att syftet med bestämmelserna om tillämplig lagstiftning ska nås, kan en person enligt förordning 883/2004 bara omfattas av ett lands lagstiftning åt gången.

3.2.3 Utbyte av information med andra länder för att administrera ärenden inom socialförsäkringen, EESSI

EESSI är ett system för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation så att ärenden kan administreras av institutionerna i enlighet med förordning 883/2004. Det leder till ett effektivare samarbete mellan socialförsäkringsinstitutionerna i enlighet med de europeiska reglerna för samordning av social trygghet. För att administrera ärenden använder handläggarna ett separat IT-stöd, JINA (tidigare RINA), där de fyller i, skickar och tar emot strukturerade elektroniska dokument. Syftet med JINA och EESSI är alltså att utbyta information så att ärenden kan administreras av institutionerna i de respektive länderna i enlighet med förordning 883/2004. Utbyte av information mellan konventionsländer och övriga länder sker fortsatt via papper.

EESSI används av medlemsstaterna i EU, länder inom EES samt Schweiz och Storbritannien.

I Sverige är följande myndigheter och organisationer anslutna till EESSI:

- Försäkringskassan
- Pensionsmyndigheten
- Kronofogdemyndigheten
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
- Arbetsförmedlingen
- Ett flertal A-kassor.

Handläggning och handlingar

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten påbörjade sin handläggning i EESSI-systemet i början av 2021 och kunde då utbyta information elektronisk med de länder som vid den tidpunkten var anslutna till EESSI. Parallellt fortsatte utbytet via pappersdokument med de länder som ännu inte anslutit sig. Idag är samtliga länder inom EU/EES anslutna till de informationsflöden som rör pensionsförmåner och det elektroniska utbytet har helt ersatt hanteringen av pappersdokument.

EESSI-systemet erbjuder ett säkert informationsutbyte av meddelanden och personuppgifter för de myndigheter som behandlar och berörs av ett ärende. Ingen generell lagring sker i något centralt EU-register.

EU-länderna har i olika hög grad integrerat EESSI:s handläggningssystem JINA med sina egna interna handläggningssystem. En integration kan innebära att de elektroniska dokumenten förifylls med relevant information för en snabbare och säkrare hantering, vilket Pensionsmyndigheten gjort.

Där man inte gjort någon integration eller motsvarande med möjlighet till automatisk inhämtning av information från de interna systemen, måste handläggare manuellt fylla i de elektroniska dokumenten vilket kan vara mycket tidskrävande beroende på dokumenttyp.

Försäkringskassan skickade förra året 174 400 elektroniska dokument och mottog 1 380 000. För Pensionsmyndigheten är motsvarande siffror 125 000 skickade respektive 110 200 mottagna.

3.2.3 Övergripande om hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar till följd av gränsöverskridande rörlighet

Till stor del skiljer sig inte Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott kopplat till att personer rör sig över gränserna såsom det beskrivits i det föregående. Handläggningen och de kontroller som görs där är fortfarande grunden. För ärenden där det finns en gränsöverskridande situation mellan Sverige och ett annat land – antingen på grund av att personen kommer till Sverige för bosättning eller arbete, eller på grund av att personen lämnar Sverige för bosättning eller arbete i annat land – görs en bedömning av personens försäkringstillhörighet. Vidare sker för vissa ärendeslag inom Försäkringskassans ansvarsområde där det på förhand finns en tydlig EU-koppling handläggningen vid särskilda enheter med specifik kompetens inom området. Den största skillnaden mot det nationella kontrollarbetet är att det är svårare att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar till följd av att personer rör sig över gränserna.

På ett övergripande plan kan felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i relation till att personer som omfattas av den svenska socialförsäkringen vistas eller bor utomlands delas in i två riskkategorier.

Den första kategorin är att de utbetalande myndigheterna saknar information om något som är centralt för att kunna bedöma rätten till ersättning, dvs. samma förhållande som gäller inom ramen för det nationella kontrollarbetet. Det kan till exempel vara att myndigheterna saknar information om att en person lämnat landet utan att meddela detta och att därför olika förmåner, till exempel barnbidrag, fortsätter att betalas ut. Ett annat exempel är förhållandet att en person som uppstår sjukersättning och är bosatt utomlands och som Försäkringskassan känner till men

arbetar i detta landet utan att Försäkringskassan har kunskap om detta, och att ersättningen därför kan betalas ut felaktigt. Ett tredje exempel gäller garantipension där en person lämnar landet utan att meddela Pensionsmyndigheten om detta och att därför ersättningen betalas felaktigt.

Den andra kategorin handlar om situationer där en person har rätt till motsvarande förmån eller annan förmån som påverkar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens ersättning. Det kan röra avräkning eller regress men det kan också handla om att förmånerna ska samordnas, proportionellt beräknas eller att bara ett land ska betala ut ersättning. I dessa situationer kan det uppstå situationer när ersättning betalas ut dubbelt och därmed felaktigt. Det är också dessa situationer som reglerna mot överlappning (avräkning eller regress) blir aktuella. Längre fram i rapporten belyses detta problem och hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar med detta närmare.

Av dessa två kategorier är den förstnämnda riskkategorin den klart mest utmanande att hantera för de utbetalande myndigheterna.

För att kunna motverka felaktiga utbetalningar till följd av vistelse eller bosättning utomlands har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten de senaste åren börjat utforska och i viss mån också använt sig av möjligheten att använda s.k. digitala markörer som ett sätt att upptäcka att en person befinner sig utomlands och uppbär förmåner som inte är kompatibla med utlandsvistelse. Även impulser från kommuner spelar en viktig roll i detta när det gäller familjeförmåner som t.ex. barnbidrag. I viss utsträckning samarbetar också de utbetalande myndigheterna med gränspolisens vid riktade insatser vid landets större flygplatser.

En försvårande skillnad mot hur det är nationellt i kontrollhänseende är att det inom EU inte finns samverkan och krav på informationsutbyte avseende felaktiga utbetalningar och bidragsbrott som det numera finns i Sverige. Mer precist i och med att underrättelser från andra myndigheter i Sverige har fått en allt större betydelse i det nationella kontrollarbetet är frånvaron av en motsvarande samverkan en försvårande faktor för att motverka felaktiga utbetalningar inom EU.

3.3.3 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis har de utbetalande myndigheterna utvecklade kontrollsystem för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott där grunden är alla de kontroller som görs inom ramen för den ordinarie handläggningen för de olika ersättningarna och bidragen som myndigheterna ansvarar för att administrera. Som komplement till dessa görs olika former av systematiska kontroller, ibland före utbetalning och ibland efter utbetalning. Ytterligare ett komplement är impulser från allmänheten och underrättelser från andra myndigheter som syftar till att uppmärksamma de utbetalande myndigheterna på förhållanden som riskerar att leda till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det arbetas också systematiskt med att ta fram fördjupad kunskap om hur olika ersättnings- och bidragsbrott går till. Detta för bättre förståelse hur kontrollarbetet behöver utvecklas och vilka åtgärder som behöver vidtas. Även kommunikativt arbetar de utbetalande myndigheterna på olika sätt för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, framför allt genom att kontinuerligt förbättra informationen till de försäkrade om vikten att lämna korrekta uppgifter, anmäla ändrade förhållanden, konsekvenser av att lämna oriktiga uppgifter men också då och då genom kommunikation om riktade kontrollinsatser.

Trots detta arbete förekommer fortfarande felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i betydande omfattning, framför allt till följd av medvetna försök att på oriktiga grunder tillskansa sig pengar man inte har rätt till. Som framgått i det föregående är detta på ett principiellt plan till stor del möjligt på grund av de utbetalande myndigheterna saknar information om förhållanden som är centrala för att avgöra om rätt till ersättning finns, initialt vid ansökan eller fortlöpande under tid med ersättning i kombination med begränsade resurser. Detta gäller såväl avseende det nationellt inriktade kontrollarbetet men än mer det internationellt inriktade. Därför behöver kontrollsystemen fortfarande utvecklas, både genom nya verktyg, kunskapsuppbyggnad, ökad samverkan mellan olika myndigheter med mera.

En viktig insikt är dock att så fort de utbetalande myndigheterna, till exempel genom ny lagstiftning, får möjligheter att kontrollera ett centralt försäkringsvillkor som man tidigare inte haft möjligheter eller resurser att kontrollera i stor skala så förändras spelplanen för kontrollarbetet radikalt. Detta genom att det då kan byggas in som en kontroll i handläggningen och därmed kunna motverka både oavsiktliga och avsiktliga fel. Ett exempel på detta i sen tid är ett arbete som Försäkringskassan genomfört under 2025 rörande tillfällig föräldrapenning. Den 1 januari 2025 kom lagen om frånvarouppgifter rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning på plats vilket innebär att Försäkringskassan varje månad från Skatteverket erhåller information från arbetsgivare på individnivå gällande anställda som varit frånvarande från arbetet på grund av vård av sjukt barn. Analyser som gjorts visar om frånvarouppgifterna kontrolleras mot ansökan före utbetalning i form av en ny kontroll i den maskinella handläggningen skulle felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning kunna minska dramatiskt. Och vilket är viktigt i sammanhanget innebära att behovet av riskprofiler med mera minskar radikalt eftersom en ny dylik kontroll i handläggningen effektivt stoppar både oavsiktliga och avsiktliga fel. Med andra ord, det utvecklade kontrollarbete som de utbetalande myndigheterna byggt upp är i grunden konsekvens av att centrala förhållanden eller information rörande rätten till ersättning saknas och inte kan byggas in i handläggningen.

På ett motsvarande sätt och på ett principiellt plan kan man säga att frånvaron av möjligheter till bred samkörning av uppgifter för att kunna identifiera misstänkta felaktigheter gör kontrollarbetet resurskrävande och ineffektivt. För att exemplifiera detta kopplat till det aktuella regeringsuppdraget skulle det vara önskvärt att kunna samköra de uppgifter som Skatteverket har rörande utländska inkomster avseende personer med skatterättslig hemvist eller bor i Sverige för att se om dessa personer har svenska socialförsäkringsförmåner. Det skulle då vara möjligt att relativt enkelt se för vilka personer det inte föreligger en risk för felaktiga utbetalningar respektive för vilka individer det föreligger en risk. För den senare kategorin skulle de utbetalande myndigheterna kunna göra en screening och identifiera ärenden eller personer där det kan vara aktuellt med en fördjupad utredning.

4. Nulägesbild Skatteverket

Enligt uppdraget ska Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ta fram rutiner för ett systematiskt och ökat informationsutbyte myndigheterna emellan vid utländska inkomster i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Som framgick inledningsvis är bakgrunden till uppdraget Riksrevisionens rapport *Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar*. Vid en jämförelse mellan de uppgifter som de utbetalande myndigheterna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten haft tillgång till och de uppgifter som Skatteverket förfogar över konstaterade Riksrevisionen att Skatteverket ofta har mer omfattande information, vilket i sin tur innebär en risk för att personer har fått för

höga ersättningsbelopp, eftersom relevanta uppgifter om utländska inkomster inte alltid når de utbetalande myndigheterna. Vidare bedömde Riksrevisionen att informationsutbytet mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i dag är ineffektivt, främst av följande skäl:

- Skatteverket saknar rättsliga förutsättningar för systematisk delning av uppgifter om utländska inkomster med utbetalande myndigheter.
- Underrättelser till utbetalande myndigheter lämnas i begränsad omfattning.
- Regeringens pågående översyn av myndigheternas rättsliga förutsättningar för informationsutbyte omfattar inte uppgifter om utländska inkomster

I det här kapitlet beskrivs hur de tre myndigheterna i dag delar och tar emot information om utländska inkomster, vilka problem och behov som finns gällande detta. Kapitlet avslutas med åtgärder som vidtagits för att effektivisera informationsutbytet men också vad som krävs för att ytterligare öka effektiviteten, åtgärder som de tre myndigheterna själva har svårt att påverka.

4.1 Allmänt om det internationella informationsutbytet

4.1.1 Former för informationsutbyte

Skatteverket får information om utländsk inkomst via kontrolluppgifter från bland annat plattformoperatörer, inkomstdeklarationen där individerna själva tar upp sin utländska inkomst eller via information Skatteverket årligen får som behörig myndighet, från andra länder inom och utanför EU genom internationellt informationsutbyte av uppgifter om utländska inkomster och tillgångar för personer som har skatterättslig hemvist eller bor i Sverige. Internationellt informationsutbyte av inkomstuppgifter delas vanligtvis in i sex former:

1. utbyte på begäran
2. närvaro vid skatteutredning i annat land
3. samtidiga kontroller
4. gemensamma revisioner
5. spontant utbyte
6. automatiskt utbyte

Det är främst det automatiska informationsutbytet där utbytet sker med stöd av skatteavtal, multilaterala avtal som har stöd i Europaråds- och OECD-konventionen eller Rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och efterföljande ändringsdirektiv (DAC) som är av intresse här. Av dessa är det främst utbytena enligt skatteavtal, DAC och utbytet enligt det nordiska handräckningsavtalet som kan innehålla information som omfattar uppgifter om bland annat löner, pensioner, räntor och utdelningar och andra inkomster, vilka kan påverka rätten till socialförsäkringsförmåner och som har relevans för utbetalande myndigheter. Användningsbegränsningarna i rättsakterna begränsar dock hur svenska myndigheter får använda uppgifterna.

4.1.2 Användningsbegränsningar

Uppgifter som erhålls genom automatiskt internationellt informationsutbyte omfattas av användningsbegränsningar. Skatteverket får normalt endast använda uppgifterna för uttag av viss skatt eller avgift, dvs. för beskattningsändamål och om uppgiften ska användas för andra ändamål krävs tillstånd från det sändande landets behöriga myndighet. Fråga om tillstånd att använda mottagna uppgifter för andra ändamål än som är tillåtna enligt aktuell rättsakt skickas till det sändande landet via den organisatoriska enhet inom Skatteverket som är behörig att utbyta information direkt med andra länder, dvs. Internationella enheten. I praktiken innebär detta att Skatteverket normalt inte får dela uppgifter från automatiska informationsutbyten med andra svenska myndigheter, såsom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Undantag gäller dock för uppgifter som erhålls med stöd av det nordiska handräckningsavtalet. Samma begränsningar gäller vid delning av uppgifter, t.ex. underrättelser, till andra utbetalande myndigheter.

4.1.3 Det nordiska handräckningsavtalet

Det nordiska handräckningsavtalet skiljer ut sig från andra rättsakter när det gäller användningsbegränsningar eftersom avtalet inte innehåller några sådana begränsningar. Avtalet innehåller dock ett villkor att mottagna uppgifter ska omfattas av nationell sekretesslagstiftning. För Sveriges del innebär detta att offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig på motsvarande sätt som för uppgifter som Skatteverket fått genom inkomstdeklarationer eller kontrolluppgifter. Med stöd av det nordiska handräckningsavtalet får Skatteverket årligen genom det automatiska informationsutbytet bland annat tillgång till information om löner, arvoden, pensioner och livräntor som kan vara av intresse för utbetalande myndigheter.

4.1.4 Utbyte av uppgifter från det nordiska handräckningsavtalet

Det automatiska informationsutbytet mellan de nordiska länderna av löne- och pensionsuppgifter sker normalt tidigt under året efter inkomståret, vanligtvis i februari. Skatteverket informerar om nordiska pensioner på Mina sidor och i deklarationen, men uppgifterna förtrycks inte i inkomstdeklarationen. När den enskilde själv deklarerar utländsk inkomst på sin inkomstdeklaration blir uppgifterna tillgängliga för utbetalande myndigheter genom den befintliga fråga-svar-lösning, som används på begäran i enskilda fall av de utbetalande myndigheterna. Något systematiskt informationsutbyte mellan myndigheterna avseende inkomstuppgifter från det nordiska handräckningsavtalet i syfte att motverka felaktiga utbetalningar existerar i dagsläget inte. Inom ramen för det här uppdraget har dock steg i den riktningen tagits, vilket utvecklas längre fram i det här kapitlet.

4.2 Underrättelser till utbetalande myndigheter (FUT)

Skatteverket har en skyldighet att lämna underrättelser till utbetalande myndigheter när det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Som nämndes i kapitel 3 lämnar till exempel Skatteverket mellan 2000-2500 FUT-relaterade underrättelser till Försäkringskassan per år, varav en mindre del rör vistelse eller bosättning utomlands.

För handläggare som arbetar med internationella inkomster begränsas möjligheten att lämna underrättelser av användningsbegränsningar som nämns under 4.1.2. Om uppgifterna härrör från automatiskt informationsutbyte reglerat i skatteavtal eller

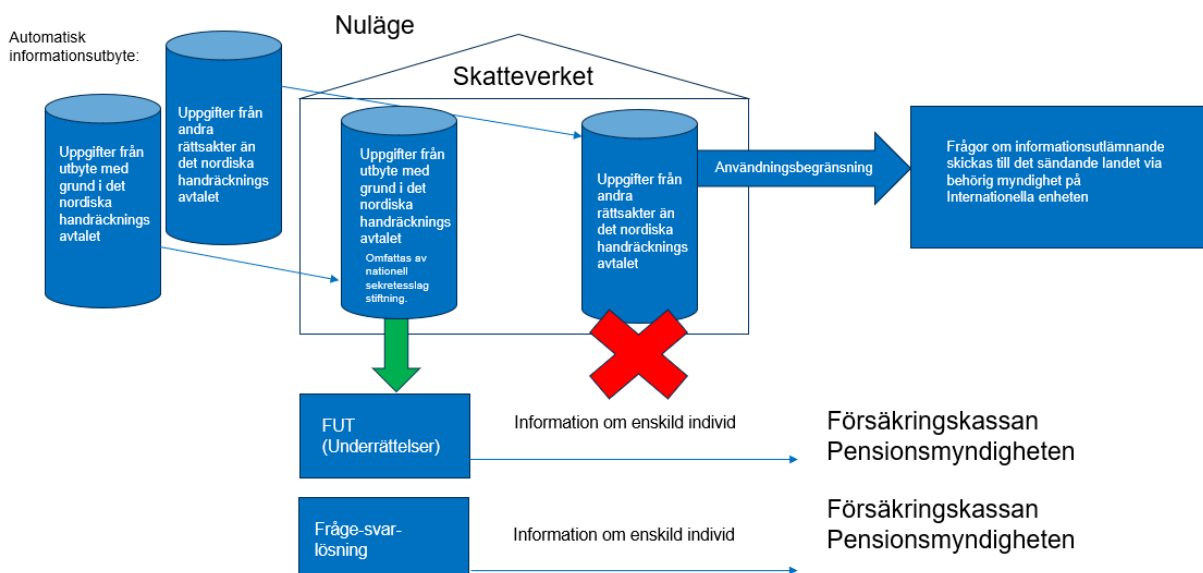
annan rättsakt som har sitt ursprung i samarbetet inom OECD krävs tillstånd från den uppgiftslämnande staten innan underrättelse kan ske. Detsamma gäller upplysningar som utbyts inom EU med stöd av DAC. Fråga om tillstånd ska i samtliga fall gå via den organisatoriska enhet inom Skatteverket som är behörig att utbyta information direkt med andra länder, dvs. Internationella enheten.

Det händer att Skatteverket får uppgifter om samma utländska inkomst genom olika automatiska utbyten eftersom olika rättsakter kan innehålla regler om utbyte av inkomster som i princip är identiska. Det kan därför vara så att samma information om exempelvis en lön ska utbytas såväl enligt det nordiska handräckningsavtalet som enligt DAC.

För handläggare som arbetar med internationell beskattning är det därför viktigt att veta vilken rättsakt som medfört att uppgifterna sänts till Skatteverket. Om en handläggare har anledning att anta att en förmån eller ett stöd är felaktigt beslutat, utbetalt eller tillgodoräknat med för högt belopp på grund av att det finns en uppgift om utländsk inkomst som utbyts med Skatteverket med stöd av annan rättsakt än det nordiska handräckningsavtalet måste handläggaren fråga det land som skickat uppgiften om lov att underrätta exempelvis Pensionsmyndigheten. Detta är en ganska tidskrävande arbetsuppgift. Hanterar handläggaren en uppgift felaktigt måste Skatteverket dessutom rapportera detta och det rubbar förtroendet för hur myndigheten efterföljer avtalen samt att det kan påverka tillgången till utländsk information.

Figur 5 visar hur Skatteverket får information från det automatiska informationsutbyte och befintlig informationsdelning mellan myndigheterna.

Flödesschema automatiskt informationsutbyte och informationsdelning mellan myndigheterna



4.3 Identifierade behov

4.3.1 Förtydligande av FUT-rutiner

Det finns behov av att förtydliga och förankra FUT-rutinerna så att handläggare på Skatteverket som arbetar med inkomst från utlandet på ett enhetligt sätt kan bedöma när en underrättelse kan lämnas till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

4.3.2 IT lösning för att möjliggöra systematisk informationsdelning

Informationsdelningen från Skatteverket till utbetalande myndigheter sker i dag främst via en fråga-svar-lösning där uppgifter om enskilda personer lämnas på begäran. För att uppnå ett systematiskt och rättssäkert informationsutbyte behöver myndigheterna en gemensam IT-lösning som möjliggör regelbunden delning av de uppgifter som får delas, i första hand uppgifter som Skatteverket erhållit med stöd av det nordiska handräckningsavtalet. En sådan lösning bör utformas med tydliga behörigheter, spårbarhet och rutiner för informationsklassning

4.3.3 Samverkan mellan myndigheterna

En insikt från regeringsuppdraget är att det finns ett behov av ytterligare samverkan mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheter kring utländsk inkomst. Vi ser att det finns behov av att informera om befintliga informationskanaler där man som utbetalande myndighet ska vända sig för att få ut information om utländsk inkomst. Otydlighet kring informationskanaler innebär att utbetalande myndigheter kontaktar skattemyndigheter i andra länder och inte får ta del av information om utländsk inkomst eftersom detta ska gå genom Skatteverket som behörig myndighet. Detta utvecklas närmare längre fram i rapporten.

4.3.4 Ömsesidigt nationellt informationsutbyte

Det finns behov av ett ömsesidigt informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket. De utbetalande myndigheter får information om utländsk inkomst från de försäkrade som Skatteverket inte har tillgång till. Skatteverket behöver därför få indikationer från utbetalande myndigheter när försäkrade uppger utländska inkomster, för att säkerställa korrekt beskattning.

4.3.5 Behov att lyfta frågan om användningsbegränsningar

Användningsbegränsningar i rättsakterna begränsar hur svenska myndigheter får använda uppgifter från det automatiska informationsutbytet. Huvudregel är att uppgifterna normalt endast får användas för beskattningsändamål och Skatteverket får inte dela dessa uppgifter med utbetalande myndigheter utan tillstånd från sändande land. Undantaget gäller uppgifter som Skatteverket mottagit med stöd av det nordiska handräckningsavtalet. När det gäller möjligheterna att åstadkomma motsvarande informationsutbyte rörande utländska inkomster från övriga Europa är myndigheternas bedömning att detta för närvarande inte är möjligt. Det skulle behövas ett handräckningsavtal inom EU liknande det nordiska, utan användningsbegränsningar och ett tidigare utbyte av information för att både kunna erhålla utländska inkomstuppgifter och kunna genomföra systematiska efterkontroller under tid med ersättning.

4.4 Vidtagna och planerade åtgärder

För att möta behoven har Skatteverket tillsammans med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vidtagit åtgärder och planerar för fler.

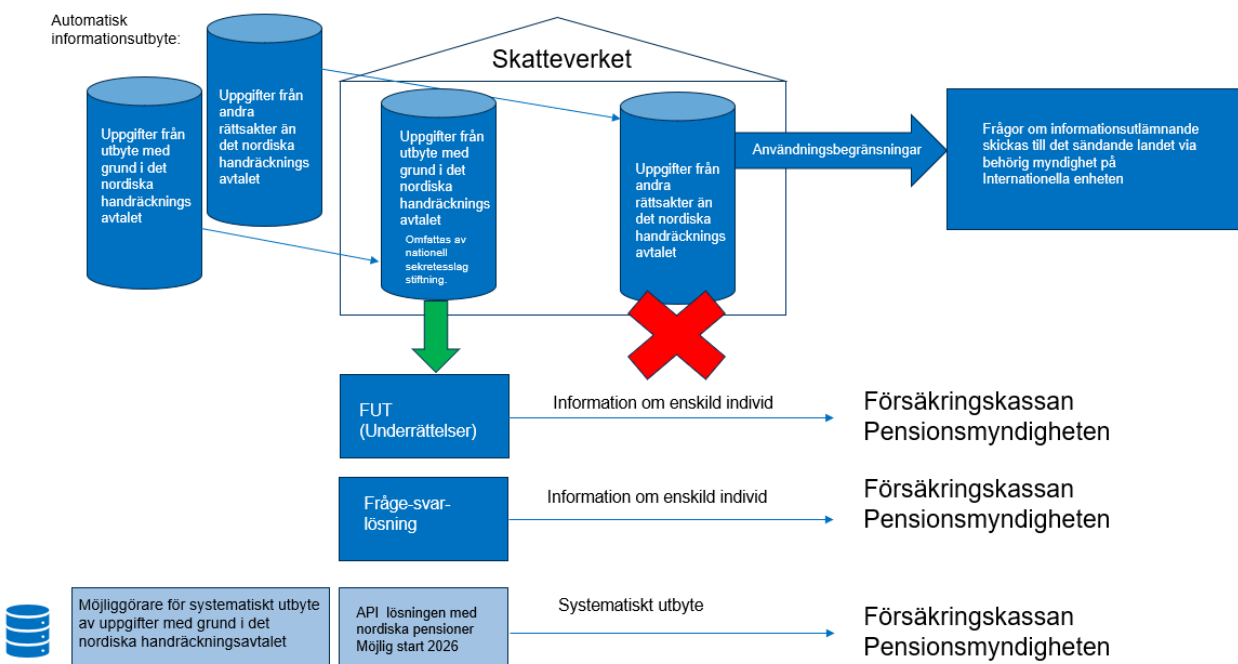
4.4.1 Uppdatering och spridning av utbildning inom FUT

Under 2025 har dialog med Operativa nätverket på Skatteverket förts om utbildningar och rutiner kring underrättelse av felaktiga inkomster från utlandet. Operativa nätverket säkerställer att rutiner om underrättelser finns i stödmaterialet som används av handläggare som arbetar med internationell beskattning, och att handläggarna tar del av utbildningen om FUT. FUT-rutinen har kompletterats med tydliga exempel kopplade till utländska inkomster, förtydligat vad användningsbegränsningarna innebär för handläggarna vid underrättelser och hur en fråga ska skickas till det sändande landet via behörig myndighet på Internationella enheten på Skatteverket.

4.4.2 API lösning – dialog om behov

Arbete har påbörjats där de tre myndigheterna analyserar behovet av API-lösningar som ska göra det möjligt att för de utbetalande myndigheter att på ett systematiskt sätt hämta information från det nordiska handräkningsavtalet från Skatteverket. Dialogen bör fortsätta i arbetsgrupp med representanter från de utbetalande myndigheter om vilken information de har störst behov av och hur Skatteverket kan tillgodose behoven. Om önskemål från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns, kan en API lösning för nordiska pensioner vara klar hösten 2026. Se figur 6 för en illustration av det tänkta informationsflödet.

Figur 6: En API lösning skulle innebära följande flödesschema för ett systematiskt informationsutbyte och informationsdelning mellan myndigheterna⁷



⁷ Notera att detta är samma figur som återfinns i sammanfattningen och kapitel 2.

4.4.3 Samverkan om utländska inkomster

Regeringsuppdraget har givit viktiga insikter om myndigheternas arbete med inkomster från utlandet och att det är viktigt att myndigheterna fortsätter samverkan gällande utländska inkomster i existerande samverkan, till exempel inom ramen för MUR-samarbetet.

4.4.4 Ömsesidigt nationellt informationsutbyte

För att få tillstånd ett ömsesidigt informationsutbyte mellan myndigheterna bör det finnas en Indikation/flaggningslösning från utbetalande myndigheter till Skatteverket.

4.4.6 Rekommendation till regeringen

För att minska risken för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster bör regeringen verka för att användningsbegränsningarna i europeiska informationsutbyten ses över för att möjliggöra användning av information. Inom ramen för EU-samarbetet, behöver därför regeringen lyfta behovet att utöka användningsmöjligheterna av utbytt information enligt Rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och efterföljande ändringsdirektiv (DAC) till att omfatta även socialförsäkringsområdet.

5. Nulägesbild Försäkringskassan

I det här kapitlet beskrivs risken för felaktiga utbetalningar inom Försäkringskassans förmåner kopplat till utländska inkomster, hur myndigheten arbetar för att motverka dessa, vilka utmaningar som fortfarande finns samt vilka åtgärder som vidtagits bl.a. utifrån Riksrevisionens rapport.

5.1 Risk för felaktiga utbetalningar kopplat till utlandsinkomster för Försäkringskassans ersättningar och bidrag och arbetet för att motverka detta

Riksrevisionens granskning omfattade för Försäkringskassans del sjuk- och aktivitetsersättning samt bostadstillägg. Riksrevisionen pekade i rapporten på flera olika risker, dels risken för att en felaktig ersättning betalas ut när Försäkringskassan saknar uppgifter om utländska inkomster, dels att Försäkringskassan inte hinner med att ställa regresskrav till utländska socialförsäkringsinstitutioner inom två månader och därmed förlorar möjligheten att få tillbaka pengar som betalats ut, dels att Försäkringskassan inte räknar om ersättningsbeloppet. Slutligen framhöll Riksrevisionen att Försäkringskassan sällan gör systematiska efterhandskontroller under tid med ersättning. Inom ramen för det här regeringsuppdraget har Försäkringskassan gjort en bredare kartläggning i syfte att identifiera i vilken utsträckning risk för felaktiga utbetalningar kopplat till utlandsinkomster det finns även i andra förmåner. Och hur myndigheten arbetar för att motverka detta samt vilka problem avseende förutsättningar som myndigheten upplever i dag att det finns. Resultatet av kartläggningen redovisas i det följande.

5.1.1 Sjukersättning och aktivitetsersättning

När det gäller sjuk- och aktivitetsersättning är den största risken för en felaktig utbetalning att en person arbetar samtidigt som den har sjuk- eller aktivitetsersättning, detta oavsett om arbetet sker i Sverige eller utomlands. Försäkringskassan har dock lättare att upptäcka arbete med beskattningsbar inkomst i Sverige än utomlands. Risken bedöms vara störst för sjukersättning.

Det finns vidare risker kopplat till att personen inte ändrar folkbokföring och att myndigheten därmed inte ens har kännedom om att personen befinner sig utomlands. Men även när myndigheten vet om att personen befinner sig utomlands är det svårare att upptäcka arbete utomlands om personen inte anmäler det till oss eller deklarerar det som inkomst i Sverige.

Det finns särskilda kontroller när den försäkrade befinner sig utomlands. Dessa kontroller fångar dock inte arbete eller inkomst utomlands. Om andra länder också har beviljat motsvarande förmån kan Försäkringskassan få information från andra länder om det sker förändringar i belopp på utländsk invaliditetsförmån, det sker på det andra landets initiativ. Precis som för sjuk- och aktivitetsersättning ändras utländska förmåner utifrån förändrad indexering. Försäkringskassan arbetar för närvarande inte systematiskt med att räkna om ersättningar utifrån dessa förändringar.

Andra länder kan också informera Försäkringskassan om arbete utomlands, men eftersom det finns olika regler i olika länder om det är tillåtet med arbete samtidigt som förmån kan det vara svårt för andra länder att veta när de ska meddela dessa uppgifter. Det är inte heller säkert att det andra landet har sådana kontroller.

Inom sjukersättning har myndigheten samma krav på de som bor utomlands som de som bor i Sverige, det vill säga att uppföljningar görs var tredje år, myndigheten informerar om anmälningsskyldighet och att man ska ansöka om vilande ersättning eller steglös avräkning vid arbete. Försäkringskassan har dock svårare att på eget bevåg kontrollera om personen arbetar när personen inte deklarerar inkomsten i Sverige.

Inom aktivitetsersättning har myndigheten också samma krav på de som bor utomlands. Uppföljningar görs på samma sätt under tid med aktivitetsersättning. Det är dock svårare än i Sverige, men inom Norden finns ett överenskommet arbetssätt om hur det ska gå till. Vilande aktivitetsersättning och prøvotid för studier går även att beviljas inom EU/EES. Det är få ärenden inom aktivitetsersättning där personen bor utomlands.

Man kan ha rätt till invaliditetsförmåner (som sjukersättning och aktivitetsersättning är) från flera länder samtidigt. Men det finns, som framgick i kapitel 3, regler om samordning och beräkning i förordning 883/2004 som gör att man inte blir över- eller underkompenserad. Försäkringskassan behöver alltid uppgifter om försäkringsperioder i andra länder för att kunna räkna ut försäkringstiden i Sverige. Men det finns situationer när det bara är arbetslandet (där personen var försäkrad för arbete vid försäkringsfallet) som ska betala ut sjuk- eller aktivitetsersättning. I handläggningen av sjukersättning och aktivitetsersättning klargör Försäkringskassan vid ansökan om det är en gränsöverskridande situation. I ansökan frågar myndigheten om personen tidigare har bott eller arbetat i något annat land samt om person har ersättning eller har ansökt om ersättning från något annat land. Arbete utomlands kan både indikera vart personen är arbetsförsäkrad men också påverka Försäkringskassans bedömning om arbetsförmågan är nedsatt i den omfattning som krävs.

Försäkringskassan är också i hög grad beroende av att den enskilde anmäler förändringar. Även om andra EU-länder ska underrätta varandra om ändrad ersättning (Artikel 51 i förordning 987/2009 jämfört med artikel 59 i förordning 883/2004). Men om det handlar om arbete i ett annat land så får myndigheten vanligtvis inte reda på det. Inom sjukersättning och aktivitetsersättning används inte

månadsuppgifter från Skatteverket på ett systematiskt sätt i handläggningen eftersom det inte finns it-stöd på plats. I övrigt är det taxerad inkomst från Skatteverket som myndigheten använder i till exempel efterkontroller. Vid ansökan undersöks alltid hur den sökande försörjer sig, men det behöver inte vara avvikande att personen har låg eller ingen inkomst i Sverige. Handläggningen är tillitsbaserad så Försäkringskassan frågar den sökande och utreder bara vidare om det finns skäl att anta att uppgifterna inte stämmer.

5.1.2 Livränta

Myndigheten ser också att det finns en risk för felaktiga utbetalningar av livränta. Den största risken för felaktiga utbetalningar inom livränta är att den enskilde inte anmäler ändrade inkomster som kan påverka rätten till ersättningen, detta gäller oavsett i vilket land inkomsten betalas ut. Livränta delar också de begränsningar som finns inom sjukersättning och aktivitetsersättning gällande att tillgängliga kontroller när den enskilde bor eller vistas utomlands inte fångar inkomstförhållanden.

Rätten till livränta och ersättningsnivån kan påverkas både av arbetsinkomster och pensioner som syftar till att ersätta samma inkomstbortfall som livräntan har beviljats för. Bevakningar för förnyade utredningar (efterkontroller) registreras när livräntan beviljas tillsvidare, men det finns en risk att den enskilde inte anmäler förändringar i exempelvis en utländsk inkomst som sker före den förnyade utredningen genomförs. Under den förnyade utredningen finns också en risk att Försäkringskassan inte frågar om inkomster eller pensioner i utlandet om det saknas indikation om att sådana kan finnas.

Det finns också en risk att den enskilde inte förstår vilka inkomständeringar som ska anmälas till Försäkringskassan. Beslutet om livränta omfattar både bedömning av arbetsförmåga (hälsotillstånd) och inkomstförmåga, och beräkningen av ersättningsnivån kan vara svår att förstå för den enskilde. Det kan till exempel innebära att den enskilde inte inser att små inkomster från till exempel en bisyssla utomlands kan ha effekt på ersättningsnivån, trots att den enskilde inte har en förbättrad arbetsförmåga.

5.1.3 Bostadstillägg och boendetillägg

Inom bostadstillägg finns en risk att Försäkringskassan betalar ut ersättning felaktigt om den enskilde fortfarande har kvar sitt huvudsakliga boende i Sverige men arbetar utomlands och inkomsten inte beskattas i Sverige och den enskilde inte anmäler detta till Försäkringskassan. Så länge inkomsten beskattas i Sverige så kan myndigheten fånga inkomsten på deklarationen som alltid kontrolleras när ansökan handläggs. Om den enskilde inte har kvar sitt huvudsakliga boende i Sverige och inte anmäler ändrad adress till Skatteverket får myndigheten inte heller vetskap om att kunden befinner sig utomlands. Inom boendetillägg tar man inte hänsyn till utländska inkomster, utan det utreds inom huvudförmånen. Arbeta utomlands kan leda till att man tappar rätten till huvudförmånen vilket leder till att man också tappar rätten till boendetillägg. Inom bostadstillägg kontrolleras och styrks alla uppgifter som den enskilde uppger på ansökan. Försäkringskassan genomför inga slumpvisa kontroller för att kontrollera om det finns något som den enskilde inte uppgett. När ansökan handläggs kontrolleras alltid folkbokföringsadress och inkomster som deklarerats hos Skatteverket. Om en utländsk inkomst inte framgår av Skatteverkets kontrolluppgifter och den enskilde inte anger dem på sin ansökan får myndigheten ingen vetskap om dem och kan inte heller utreda vidare. Utredning av inkomster

görs endast om det finns en indikation om att inkomst finns, indikationen kan förutom från Skatteverket, från den enskilde själv, eller komma från tidigare ärenden för den enskilde eller från andra förmånens ärenden för den enskilde. Information om vikten av att anmäla ändrade uppgifter framgår av de beslutsbrev som skickas ut när beslut fattats och när omräkning av bostadstillägg görs.

5.1.4 Sjukpenning och rehabiliteringsersättning

Inom sjukpenning, och i mycket mindre grad även rehabiliteringsersättning, finns det risk för felaktiga utbetalningar om en person med pågående ersättning lämnar landet för att arbeta i ett annat land. Risken för felaktiga utbetalningar finns även när en person lämnar landet utan att arbeta i ett annat land. Sjuk- och rehabiliteringsersättning lämnas endast vid utlandsvistelse utanför EU/EES i vissa situationer.

I likhet med sjuk- och aktivitetsersättning bedöms den största risken för felaktiga utbetalningar av sjukpenning rent generellt vara arbete trots förmån, detta gäller oavsett om personen vistas i Sverige eller utomlands. Under lång tid saknade Försäkringskassan uppgifter om en person arbetade samtidigt som vederbörande uppbar sjukpenning. I och med att Försäkringskassan numera får använda de månatliga arbetsgivardeklarationerna i kontrollsyfte har möjligheterna att upptäcka detta ökat.

När det gäller motsvarande risk rörande utlandsvistelse torde det i praktiken framför allt handla om regioner som gränsar till ett annat land där åtminstone i teorin en person som uppbar sjukpenning skulle kunna arbeta i det andra landet, vilket är svårt för Försäkringskassan att få kunskap om. Det kan också handla om personer från ett annat land, som arbetar i Sverige men är sjukskrivna med sjukpenning. Om dessa lämnar Sverige och börjar arbeta i ett annat land utan att meddela Försäkringskassan eller att myndigheten på annat sätt får reda på detta finns en risk att sjukpenning fortsatt utbetalas. Vidare ska det framhållas att utifrån hur SFB är utformad så uppstår risken redan när personen reser utomlands utan att ha fått ett godkännande, oavsett om hen gör det för att arbeta i utlandet eller av någon annan anledning.

För att motverka dessa risker litar myndigheten primärt till de kontroller som görs inom den vanliga handläggningen. Det finns för närvarande inte motsvarande möjligheter som idag finns i det nationella kontrollarbetet där myndigheten har tillgång till arbetsgivardeklarationerna för Försäkringskassan möjligheter att få kunskap om utländska inkomster. Därför agerar myndigheten främst impulsbaserat och utifrån "manuell utredning" via exempelvis telefonsamtal och dialog med arbetsgivare/läkare.

5.1.4 Bostadsbidrag, Föräldrapenning och Tillfällig föräldrapenning

När det gäller risk för felaktiga utbetalningar kopplat till utländska inkomster inom de barn- och familjerelaterade förmånerna är det främst bostadsbidrag som är aktuell eftersom flera av övriga förmåner inte är inkomstbaserade (barnbidrag, underhållsstöd). Avseende förmånerna föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning bedöms riskerna vara låga eftersom den enskilde inte har någon anledning att dölja utlandsinkomst eftersom det är en fördel ersättningsmässigt att redovisa en högre inkomst. Däremot finns det avseende flera av dessa förmåner risker kopplat till att den enskilde vistas eller har flyttat utomlands. Det är svårt för Försäkringskassan att få veta om bidragstagare har lämnat Sverige för gott eller under en längre period om

de inte anmäler det till oss. Att man vistas utomlands utan att anmäla det är ett betydande problem (det vill säga de är fortfarande i Sverige).

5.1.5 EU-familjeförmåner

Försäkringskassan handlägger bland annat EU-familjeförmånerna barnbidrag och bostadsbidrag. I båda finns det en risk för felaktiga utbetalningar när den som mottar det, arbetar utomlands och inte anmäler det till oss. Det kan både vara personer som är bosatta i Sverige men som arbetar i annat medlemsland, men också personer som bor i annat medlemsland, men som arbetar i Sverige, som när de inte anmäler ändrade förhållanden får EU-familjeförmåner från Sverige som de inte har rätt till. Enligt 4 kap 5 § SFB skall den som, enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, omfattas av lagstiftningen i en annan stat inte vara försäkrad för sådana förmåner enligt denna balk som motsvarar förmåner som avses i förordningen. Det innebär att om man är försäkrad för de förmåner som ingår i 883/2004 i ett annat medlemsland så har man inte rätt till dem från Sverige. De förmåner som ingår i 883/2004 kallas familjeförmåner/EU-familjeförmåner och det är upp till varje land att avgöra vilka som de anser ingår.

Barnbidraget ingår i sin helhet i sakområdet för Familjeförmåner 883/2004, men när det avser bostadsbidraget är det särskilda bidraget för hemmavarande/växelvist boende barn och umgängesbidraget för tidvis boende barn som ingår i sakområdet. Den delen som är bidraget för boendekostnaderna ingår inte. För att samordning av EU-familjeförmåner skall kunna göras på rätt sätt så kräver det att den som söker om förmånen anmäler flytt, arbete i annat land eller andra omständigheter som kan påverka deras rätt utifrån att 883/2004 då skall tillämpas.

Barnbidrag är inte inkomstprövat så det är inte i sig beroende av vilken inkomst man har utan vart man är socialförsäkrad. Bostadsbidraget däremot är inkomstprövat vilket innebär att en person som ansöker om det och har en utlandsinkomst dels kan få felaktigt bostadsbidrag utifrån att personen har utlandsinkomster som Försäkringskassan inte känner till eller tas upp på ansökan, men även utifrån en samordningssituation om vilket land som skall betala ut i första respektive andra hand. Barnbidraget kan endast bli felaktigt utbetalt utifrån en samordningssituation om vilket land som skall betala ut i första respektive andra hand.

I de fall där Försäkringskassan vet att det finns eller kan finnas en gränsöverskridande situation och rätt till förmåner från mer än Sverige, så görs alltid en samordning med det andra landet innan eller i samband med att beslut fattas. Länderna meddelar också alltid varann om man får reda på förändringar i de redan beslutade förhållandena. I stort sett alla andra EU-länder, har ett ansökningsförfarande när det gäller barnbidrag, så när de ansöker i det andra landet och då fyller i uppgifter om att andra föräldern eller barnet bor eller arbetar i Sverige, så skickar de förfrågan till oss. Men Sverige som inte har ett ansökningsförfarande får inte reda på anknytningar till andra länder om inte den sökande själv uppger det. Men genom samordning från båda håll i de fall landet får kännedom om familjemedlemmar i annat medlemsland, undviks att felaktiga utbetalningar görs. Dels för dem som inte längre alls har en rätt från Sverige då de kanske slutat arbeta här eller flyttat härifrån, men också så att det inte betalas ut fulla belopp från båda länderna samtidigt och det på så sätt blir dubbelt utbetalt.

Om någon söker bostadsbidrag, och Försäkringskassan vet att de har en utlandsinkomst, ombeds den sökande komma in med underlag på hur den

inkomsten ser ut, så som till exempel lönespecifikationer eller deklaration. Detta eftersom dessa uppgifter inte finns hos Skatteverket i Sverige och inte kan kontrolleras via dem.

Som framgått i det föregående bygger samordningen på att den enskilde anmäler sina förändringar för annars får Försäkringskassan inte reda på det. Så antingen att det anmäls till Försäkringskassan eller till motsvarande myndighet i andra medlemslandet. Då sker också en samordning mellan länderna. Men en person som till exempel bor i Sverige och börjar arbeta i Danmark är inget Försäkringskassan får reda på om personen inte själv meddelar det. Skatteverket har inga uppgifter om utlandsinkomster så vida det inte är inkomster som de ansökt om att få beskatta i Sverige. Men även då så finns det inget system för att det skall anmälas till Försäkringskassan, som det ser ut idag i alla fall. Däremot, när man inom EU-familjeförmåner på Försäkringskassan utreder rätten till exempelvis bostadsbidrag, och Försäkringskassan hämtar månadsuppgifterna från Skatteverket och de visar 0 kronor från Sverige, så reagerar Försäkringskassan på att personen inte har några inkomster i Sverige och ifrågasätter hur de kan betala sina boendekostnader, och där kommer då ibland fram information från den sökande om att den har utlandsinkomst, som de då inte anmält i ansökan, men som kommer fram när myndigheten frågar om boendesituationen.

Beroende på situation så tidsbegränsar Försäkringskassan beslut för att undvika felaktiga utbetalningar. Det kan vara om en person är i Sverige och arbetar och myndigheten vet att anställningen är tidsbegränsad. Då görs ett tidsbegränsat beslut om förmån också. I vissa ärenden där Försäkringskassan har löpande beslut, så skapas kontroll av fortsatt rätt i ett bevakningssystem som heter BEVA. När den faller ut skapas ett ärende hos myndigheten som kontrollerar så att det fortsatt finns rätt eller så inget är förändrat i förutsättningar.

5.1.6 Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning

Inom förmånerna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning (ASUEEE) finns det i likhet med flera andra förmåner som Försäkringskassan administrerar en risk för felaktiga utbetalningar kopplat till att personer som uppbär någon av dessa ersättningar lämnar landet utan att meddela Försäkringskassan om detta. Därtill kommer risken att personer då också arbetar utomlands. Ersättningarna syftar till att personer ska erhålla inkomst under det att de deltar i olika arbetsmarknadsprogram som ska göra det möjligt att få ett arbete. Om en person lämnar landet utan att meddela detta för att till exempel arbeta i ett annat land så är sannolikt inte personen längre berättigad till ersättning och en felaktig utbetalning görs. Arbetsförmedlingen kan i vissa fall godkänna att en person som uppbär någon av dessa ersättningar vistas utomlands. För att motverka denna risk arbetar Försäkringskassan främst med olika impulser om att personen inte befinner sig i landet, genom uppgifter från tredje part, uppgifter från andra förmåner eller uppgifter från Arbetsförmedlingen. Detta kan sedan resultera i kontrollutredningar.

5.1.7 Internationell vård

Försäkringskassan utfärdar intyg om rätt till vårdförmåner till personer som har sin försörjning i form av arbete eller pension i ett land, men bor (intyg S1) eller är på tillfällig vistelse (EU-kort) i ett annat medlemsland. Intyget ger rätt till vård i vistelselandet på Sveriges bekostnad i enlighet med artiklarna 17 – 19 i förordning 883/2004 (samt handels-och samarbetsavtalet). Intyget utfärdas i enlighet med artikel 24 och 25 i förordning 987/2009 och AK-beslut S6. En person som inte är

ekonomiskt aktiv, kan få ett intyg utfärdat genom härledd rätt, exempelvis genom att en familjemedlem har arbete eller pension. Om en person arbetar eller får pension från ett medlemsland är det landet behörig stat för vårdförmåner vilket innebär att vårdlandet återkräver vårdkostnaden från behörig stat. Om en person med ett intyg om rätt till vårdförmåner börjar arbeta i vistelselandet är grundregeln att det landet blir behörig stat för personens vårdförmåner. Dock finns pågående diskussioner om i vilken omfattning en person ska arbeta innan behörig stat ska ändras (särskilt i förhållande till annan inkomst i det land man är försäkrad i). En medföljande person, dvs. inte ekonomiskt aktiv kan som sagt få ett intyg genom härledd rätt. Om en sådan person börjar arbeta eller få pension i bosättningslandet ska hen vara försäkrad där. Om Försäkringskassan inte vet att personen arbetar utomlands finns det en risk att personen ligger kvar som försäkrad i Sverige och att staten därför betalar vårdkostnader som ett annat land egentligen skulle ha stått för.

För att motverka denna risk görs vissa kontroller i samband med att personen ansöker om ett intyg, tex. genom att fråga om hen arbetar eller får pension i ett annat land. Ändras personens situation under intygets giltighet krävs dock att den enskilde själv hör av sig för att meddela detta. Försäkringskassan uppmanar till detta i samband med att intyget utfärdas, men oftast upptäcks en ändrad situation först när en ny ansökan skickas in. Om Försäkringskassan utfärdar ett intyg ska det andra landet registrera intyget för att det ska bli giltigt. Om de anser att Sverige inte är behörig stat för vårdförmåner från det datum Försäkringskassan anger i intyget ska de höra av sig och neka registrering samt ange orsak. Dock finns vissa brister i denna hantering hos flertalet medlemsländer, där inkluderat Sverige.

5.2 Närmare om samordning och regresskrav

Den kartläggning som gjorts visar att det är främst inom EU-familjeförmåner och sjuk- och aktivitetsersättning av Försäkringskassans förmåner som det finns risk för felaktiga utbetalningar kopplat till EU:s samordning av socialförsäkringsförmåner och att därmed frågan om regresskrav kan bli aktuell.

5.2.1 EU-familjeförmåner

Som det ser ut nu så kan inte Försäkringskassan samordna retroaktivt beviljad ersättning när det visar sig att Sverige är i prioritet, eller begära att andra länder betalar retroaktivt beviljad ersättning till Försäkringskassan när det visar sig att Försäkringskassan har betalat trots att det andra landet borde ha betalat. Det beror på att Försäkringskassan tolkar art. 72.1 i tillämpningsförordning 987/2009 som en form av kvittning och art 68.2 i 883/2004 som endast tillämplig på löpande utbetalningar. Och i den nationella lagstiftningen 108 kap 22 § SFB, som är bestämmelsen för hur Försäkringskassan har utrymme att göra kvittning, står det att Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt denna balk om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av denna balk eller någon annan författning. Avdrag får även göras för upplupen ränta och avgifter. Avdrag får dock endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som fattat beslutet om återkrav. Syftet med avräkning enligt art 72.1 är att ett land ska få betalt för sin fordran genom att ett annat land gör avdrag på en utbetalning. År 2024 kom en dom^[1] från EU-domstolen

[1] Mål C-36/23: L mot Familienkasse Sachsen der Bundesagentur für Arbeit. Domstolens dom (sjunde avdelningen) av den 25 april 2024

som öppnar för en vidare tolkning än den som hittills har gjorts av artikel 68.2 i förordning 883/2004 i syfte att undvika återbetalningsskyldighet för den enskilde. Försäkringskassans rättsavdelning har tittat på frågan och arbetat fram ett förslag på hur situationen ska lösas. Förslaget är dock fortfarande under beredning och inget beslut har fattats.

5.2.2 Sjuk- och aktivitetsersättning

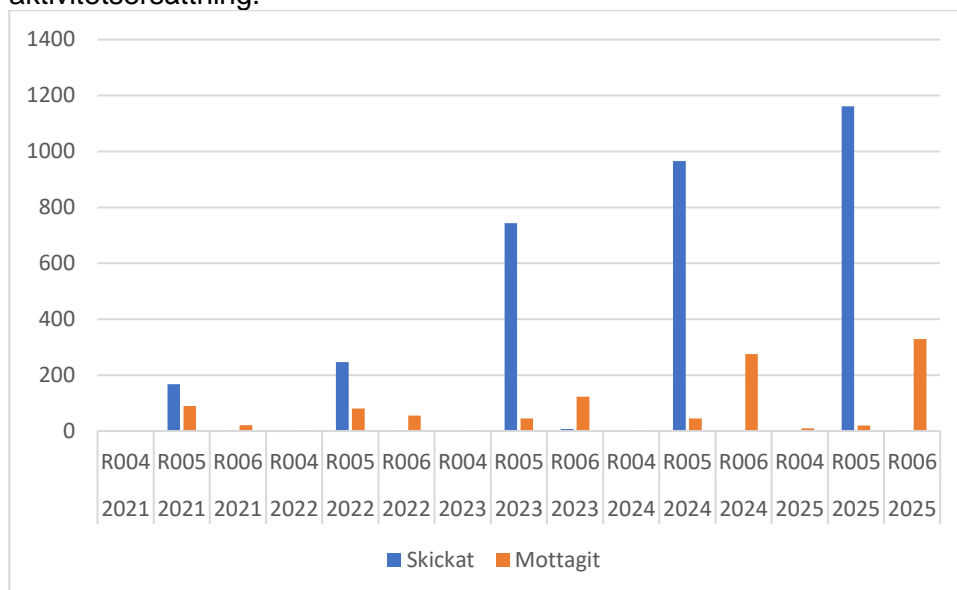
Sjukersättning och aktivitetsersättning är en pensionsförmån som i EU-sammanhang kallas för invaliditetspension. Enligt förordningen betalar Försäkringskassan ut sjuk- eller aktivitetsersättning provisoriskt så snart det konstateras att en person har rätt till ersättning. Försäkringskassan informerar då det andra landet om att myndigheten kan komma att ha ett regresskrav. Om sedan ett annat land också beslutar om rätt till invaliditetspension och om Försäkringskassan har betalt för mycket så kan myndigheten be att den utländska institutionen betalar ersättning direkt till Försäkringskassan i stället för att betala ut till den enskilde. Försäkringskassan ställer då ett regresskrav på det som betalats för mycket till det landet. När Försäkringskassan ställer regresskrav är det artikel 72.2 i förordning 987/2009 som tillämpas.

Ett exempel på hur det kan se ut i praktiken: Försäkringskassan betalar ut provisorisk sjukersättning i väntan på beslut från Norge och har meddelat att ett regresskrav kan komma. Norge meddelar Försäkringskassan beslut om att personen har rätt till sjukersättning (uföretrygd) därifrån och svarar på vårt provisoriska regresskrav. Norge håller inne utbetalningen av den retroaktiva ersättningen till den försäkrade. Försäkringskassan ska då inom två månader meddela hur stort regresskrav myndigheten har och för vilken period myndigheten har betalat ut för mycket ersättning. För att kunna göra det behöver Försäkringskassan göra nya beräkningar utifrån den information som tillkommit sedan sist. Dessa beräkningar kan vara komplicerade då försäkringstiden kan ändras, det behöver även göras valutaomräkningar. Försäkringskassan behöver även kommunicera den enskilde eftersom beloppet från oss kommer att minska och ny uträkning av försäkringsperioder behöver göras. Efter det kan Försäkringskassan svara på regressen.

Riksrevisionens granskning visade att Försäkringskassan ofta inte hann med detta inom två månaders perioden. Konsekvensen blir då att institutionen i det andra landet betalar ut ersättningen till den försäkrade. Figur 7 visar statistik rörande bland annat antalet regresskrav som Försäkringskassan ställt på och mottagit från andra länder sedan år 2021.⁸ Som framgår av figuren har antalet skickade regresskrav (R005) ökat markant de tre senaste åren. I synnerhet det senaste året till följd av nya rutiner införda under 2025 och högre prioritet på dessa ärenden, vilket beskrivs närmare längre fram i detta kapitel under rubriken vidtagna åtgärder.

⁸ R004 heter "Meddelande om betalning" den ska skickas av det land som betalar tillbaka ersättning. Men alla länder skickar inte den, inklusive Sverige. R005 heter "Förfrågan om utestående skulder" det är med den regresskrav ställs. Försäkringskassan skickar den både som provisorisk och slutlig. De provisoriska skickar myndigheten om Sjukersättning beviljas och det finns en ansökan i ett annat land. Det är först om det andra landet också beviljar och om Försäkringskassan betalat ut för mycket som en slutlig R005 skickas. R006 heter "Svar på begäran om utestående skulder." De skickas av den som tar emot en R005.

Figur 7: Antalet skickade och mottagna regresskrav avseende sjuk- och aktivitetsersättning.⁹



5.3 Vidtagna åtgärder för att minska riskerna samt kvarstående svårigheter och utvecklingsbehov

5.3.1 En åtgärdsplan har tagits fram som delvis har implementerats

Försäkringskassan har inom ramen för regeringsuppdraget tagit fram åtgärdsplan som syftar till för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar vid utländsk inkomst kopplat till Riksrevisionens rapport genom att bland annat hinna handlägga regresskrav inom tidsfristen på två månader. Den omfattar förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg och arbetsskadelivränta, vilka är de förmåner där riskerna för felaktiga utbetalningar kopplat till utländska inkomster bedöms vara störst. I punktform består åtgärdsplanen av följande aktiviteter, varav flera är genomförda, för respektive förmån:

Sjuk- och aktivitetsersättning

- myndigheten har lyft problematiken kring regresskrav och handläggningstider på nordisk nivå i samband med det årliga nordiska pensionsmötet,
- en ny återkravsanledning för att synliggöra vilka återkrav som beror på utländsk inkomst har införts,
- myndigheten har sett över handläggningsordningen för de aktuella förmånerna för att säkerställa att regresskrav hinner ställas inom tidsfristen på två månader,
- myndigheten håller på att förbättra det skriftliga stödet (instruktioner, mallar, brev) till handläggarna vid regresskrav, vilket bedöms vara klart under våren 2026,
- myndigheten avser att göra en pilot om 50 ärenden och hämta in uppdaterat belopp på utländsk invaliditetsförmån som samordnas med sjukersättning och räkna om sjukersättningens storlek. Denna planeras att genomföras under första halvan av 2026). Tanken är att detta sedan ska byggas in som

⁹ Notera att detta är samma figur som återfinns i sammanfattningen och kapitel 2,

ett nytt handläggningsmoment i de aktuella förmånerna. För att kunna genomföra detta kommer emellertid handläggare att behöva rekryteras, vilket myndigheten har äskat medel för.

- myndigheten planerar att under året genomföra utbildningsinsatser – Utredningsmetodik för försäkringshandläggare – inkluderande utländsk inkomst
- myndigheten håller på att se över hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg och eventuellt livränta kan lämnas.

Bostadstillägg

- myndigheten har infört en återkravsanledning för att synliggöra vilka återkrav som beror på utländsk inkomst,
- myndigheten har infört en ny fallbeskrivning (BUC) i EESSI för att ställa fråga om utländsk pension i syfte att effektivisera handläggningen,
- myndigheten har lagt in flera uppgifter om den utländska pensionen i it-stödet, vilket möjliggör ökad spårbarhet och kunskap om t.ex. vilka länder de försäkrade kunder har inkomst av utländsk pension från,
- myndigheten planerar att genomföra it-utveckling för att kunna hämta in uppgift om vilket nordiskt land den försäkrade har inkomst av pension från. Inhämtningen kommer göras i syfte att kunna kontrollera om den försäkrade har inkomst från något annat nordiskt land än vad myndigheten har kännedom. Detta för att kunna få en indikation på om det utredas om den försäkrade har inkomst som myndigheten inte har tagit hänsyn till i beslutsunderlaget för bostadstillägg,
- myndigheten håller på att se över om och hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg.

Arbetsskadelivränta

- myndigheten har inkluderat utländsk inkomst i stöd för kontroller under tid med ersättning, ett arbete som beräknas vara helt genomfört under innevarande år.
- myndigheten håller på att se över om och hur Rakur kan ge stöd i arbetet med utländska Inkomster – ett utforskande arbete – bland för att om se en urvalsprofil kan tas fram,
- myndigheten håller på att se över hur uppgifter om utländska inkomster som registreras av sjuk- eller aktivitetsersättning som även kan påverka beslut om bostadstillägg och eventuellt livränta kan lämnas.

5.3.2 Pilotstudie för att undersöka hur stort problemet är med arbete trots sjukersättning vid bosättning utomlands

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte genomför systematiska efterkontroller kopplat till utländska ersättningar. I regeringsuppdraget framgår att de båda myndigheterna ska säkerställa att uppgifter om utländska inkomster inhämtas och används för systematiska efterkontroller i förmåner under tid med ersättning. I det följande beskrivs ett pågående projekt på Försäkringskassan gällande systematiska efterkontroller inom sjukersättning för personer permanent bosatta i Norge, Finland

och Danmark, dess resultat så långt men också vilka svårigheter som uppdragets avseende att få information om utländska inkomster för att kunna genomföra kontrollerna. I korta drag är syftet med projektet att undersöka i vilken utsträckning det förekommer att personer arbetar samtidigt som man uppbär hel sjukersättning. Det är första gången sedan år 2013 som Försäkringskassan gjort detta. Projektet är till sin karaktär utforskande och har formen av pilotprojekt. Tanken är att göra riktade uttag på individer med hel sjukersättning som är bosatta utomlands för att kontrollera rätten till ersättning där det finns en misstanke om felaktiga utbetalningar som en enskild medvetet kan ha orsakat genom att inte anmäla inkomster till Försäkringskassan. Målsättningen om projektet faller väl ut är att implementera regelbundna uttag i den ordinarie kontrollverksamheten. Ett uttag på individer med hel sjukersättning som är bosatta utomlands är av vikt eftersom det inte görs några kontroller länder emellan gällande inkomster för personer med till exempel sjukersättning. Det finns inget tvingande lagstöd att lämna underrättelser till myndigheter i andra länder. Ett projekt med den här inriktningen kan även bidra till att utveckla samarbetet med utlandsmyndigheter motsvarande Försäkringskassan vilket även kan ge synergieffekter i framtida projekt/uttag. Myndigheten kan också få potentiell information om ett fenomen som bygger på att man anmäler flyttning till land som har anslutit sig till förordning 883/2004 för att dölja den egentliga flytten till tredjeland. Det skulle i så fall öka kunskapen om omfattningen av tredjelandsflyttar via transitland som modus och möjliggöra operativa åtgärder även i denna del.

I ett första steg valdes att genomföra den riktade kontrollen mot personer bosatta i Norge. Kontakt togs med NAV i Norge för att informera om projektet, syftet och behovet av att erhålla information om individer med hel sjukersättning bosatta i Norge som har inkomst från arbete. Efter en screening för att identifiera de bedömda mest utredningsvärda ärendena inkluderades 32 i det slutliga urvalet där inkomstuppgifter efterfrågades. Kontrollutredningar genomfördes för dessa varav tre resulterade i åtgärd, motsvarande knappt 10 procent av ärendena. Dessa tre ärenden hade dock högt utfall, varav en konstaterades ha haft felaktiga utbetalningar i över 10 år. Sammantaget resulterade uttaget i konstaterade felaktiga utbetalningar om drygt tre miljoner kronor och estimerade förhindrade felaktiga utbetalningar om drygt 2,2 miljoner kronor.

I ett andra steg var planen att utvidga den riktade kontrollinsatsen till Finland och sedan Danmark. För Finland valdes samma upplägg som för Norge, dvs. att kontakta berörda socialförsäkringsorgan i Finland för att berätta om projektet, syftet m.m. Här har Försäkringskassan ännu så länge inte kunnat genomföra studien eftersom det inte gått att få ut de erforderliga inkomstuppgifterna. När det gäller Danmark har Försäkringskassan inte heller fått klarhet i om det kommer att kunna gå att få ut de efterfrågade inkomstuppgifterna. De erfarenheter som gjorts i projektet visar på svårigheterna att genomföra systematiska efterkontroller under tid med ersättning.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har dock myndigheterna ha funnit en lösning på detta problem genom att nyttja det nordiska handräckningsavtalet. I korthet innebär lösningen att de utbetalande myndigheterna vänder sig direkt till Skatteverket med ett riktat urval av individer som man vill ha eventuell utländsk inkomst för att sedan kunna genomföra en riktad kontrollinsats. På sikt är tanken att denna lösning ska kunna användas i handläggningen, för riktade urval men också som en API-lösning, vilket också beskrevs i kapitel 4. Denna lösning kan sannolikt ha bäring på möjligheterna att kunna erhålla inkomstuppgifter från övriga länder inom EU, även om detta ännu så länge, kommer att bygga på frivillighet från övriga

länder att lämna ut dessa uppgifter eftersom de inte kommer att användas i beskattningshänseende.

Mer generellt visar erfarenheterna från pilotprojektet på vilka svårigheter det är förknippat med att erhålla utländska inkomstuppgifter i kontrollsyfte.

5.3.3 Vissa kvarstående svårigheter

Försäkringskassan bedömer att EESSI har underlättat administrationen jämfört med de tidigare pappersblanketterna, men handläggningstiderna är ändå fortsatt långa för vissa förmåner. Inom ramen för EU-kommissionen pågår ett arbete för att komma fram till gemensamma riktlinjer rörande pågående rimliga handläggningstider.

Försäkringskassan också upplever nya typer av problem som till exempel tekniska problem i andra länder. Det kan vara att de stänger och arkiverar ärenden innan Försäkringskassan är klara, att de integrerar EESSI i egna system som medför att om myndigheten uppdaterar en blankett så är det svårt för det andra landet att förstå vad som skickas.

Slutligen används EESSI mer och mer inom kontrollutredningsverksamheten där det dock finns rättsliga frågor kring sekretess som behöver utredas. I dag används också en begränsad del av frågebatteriet i EESSI men Försäkringskassan håller på att se över om det finns fler så kallade BUC och SED som är ändamålsenliga inom ramen för denna verksamhet och som skulle kunna ge mer information om utländska inkomster och tillgångar.

6. Nuläge Pensionsmyndigheten

Pension från annat land kan påverka storleken på de bosättningsbaserade förmånerna samt inkomstpensionstillägget. De bosättningsbaserade förmånerna består av garantipension till allmän pension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, garantipension till omställningspension, garantipension till förlängd omställningspension och efterlevandestöd till barn. Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd påverkas även av skattepliktiga utländska inkomster.¹⁰ Det är framförallt förmånstagarna själva som har vetskap om de arbetat utomlands och därmed tjänat in till pensionsrätt där, eller om de redan uppbär pension från ett annat land. Därför finns en skyldighet för den enskilde att uppge sådana uppgifter till Pensionsmyndigheten. Det vanligast sättet för Pensionsmyndigheten att hämta hem information om europeiska pensioner är via EESSI¹¹, läs mer nedan. Hur Pensionsmyndigheten använder informationen beror bl.a. på vilken förmån som avses.

6.1 Utbyte av information via EESSI

Som framgick i kapitel 2 har EU-länderna i olika hög grad integrerat EESSI:s handläggningssystem JINA (som tidigare hette tidigare RINA) med sina egna

¹⁰ Med anledning av gällande skatteavtal kan utländska inkomster komma att undantas från skatteplikt i Sverige, de betraktas dock inte som skattefria utan ska räknas med vid beräkning av BGI (102 kap. 15 § SFB). Även utländska inkomster som på grund av 3 kap. 9–13 §§ IL eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i något inkomstslag ska ingå i beräkningen.

¹¹ Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI

interna handläggningssystem. En integration kan innebära att de elektroniska dokumenten förifylls med relevant information för en snabbare och säkrare hantering. Pensionsmyndigheten har 95 procent förifyllnad av de dokument som lämnar JINA-systemet. Ärendet i JINA är dessutom sammankopplat med det interna handläggningssystemet och vid svar från det andra landet visas uppgiften direkt i ärendet i det interna systemet för åtgärd.

Det utbyte som sker mellan Pensionsmyndigheten och övriga länder är bland annat pensionsansökningar, uppgift om utländska inkomster/pensioner, uppdatering av personuppgifter och försäkringstid/arbetad tid i annat land.

Idag finns ingen möjlighet till automatiserat utbyte av information via EESSI-systemet på ett större bestånd via så kallat bulkutbyte. Varje enskilt ärende behöver hanteras separat.

Ett förslag är att Pensionsmyndigheten med regelbundet intervall, exempelvis vid årsindexering av pensionsbelopp, automatiskt efterfrågar nya belopp för alla de pensionstagare som har en förmån som påverkas av pension från ett annat land och sedan registrera dessa och använda i omräkningen av den svenska pensionen på ett automatiserat sätt.

Samma behov finns att per automatik kunna meddela/ta emot uppgift om ändrade personliga förhållanden som påverkar pensionen, exempelvis dödsfall. Här har ett arbete påbörjats via EU-kommissionen att lyfta in den funktionaliteten i EESSI-systemet. Delar av den lösningen finns idag, men baserat på bilaterala avtal med ett färre antal medlemsländer. Pensionsmyndigheten har idag avtal och utbyte med sju länder. Den nya lösningen planeras att drifställas 2030. Se mer under "Kommentarer till synpunkter i Riksrevisionens rapport".

Pensionsmyndigheten hade 2023 en genomsnittlig svarstid på 5 månader i ärenden rörande ansökan med flera länder inblandade från första till sista handling i ärendet. Det kan jämföras med Finlands motsvarighet till Pensionsmyndigheten som hade kortast genomsnittlig handläggningstid av medlemsländerna på 2 månader vid ansökan om pension medan flera andra medlemsländer har en genomsnittlig handläggningstid på 8 månader och mer.

6.1.2 Allmän pension

Delförmånerna till den allmänna pensionen, garantipension och inkomstpensionstillägg, kan påverkas av pension från annat land. Inkomstpensionstillägget påverkas av allmän inkomstgrundad ålderspension från EU/EES, Schweiz och i vissa fall Storbritannien. Exporträtten av garantipension för personer bosatta utanför Sverige upphörde 1 januari 2023. Personer födda 1937 eller tidigare som är bosatta inom EU/EES, Storbritannien, Schweiz eller Kanada har fortsatt rätt till garantipension. Även personer födda 1938 eller senare och bosatta i Kanada kan ha fortsatt rätt till garantipension.

Inkomstpensionstillägget kan beviljas och betalas ut till personer som är bosatta inom EU/EES Schweiz och vissa fall i Storbritannien samt länder som Sverige har konvention med.

Garantipensionen samordnas med ett flertal pensioner från annat land. Vilka pensioner som påverkar garantipensionen skiljer sig åt beroende om personen är född 1937 eller tidigare.

Det är viktigt att Pensionsmyndigheten kan identifiera den typ av pension som kunden eller det andra landet meddelar myndigheten. Det kan vara en utmaning för handläggarna på Pensionsmyndigheten att avgöra vilken typ av förmån den utländska pensionen är och om den ska påverka inkomstpensionstillägg och/eller en bosättningsbaserad förmån. De vanligaste utländska pensionerna finns beskrivna i ett handläggarstöd vilket hjälper handläggarna att avgöra om pensionen ska samordnas med tex garantipension eller inte.

Ett omfattande internt arbete pågår för att kartlägga och identifiera pensioner inom EU/EES Schweiz, Storbritannien och länder som Sverige har konvention med. Därefter kommer dessa pensioner att vara valbara i handläggarsystemet vilket gör det lättare att identifiera dem Efter registrering av den utländska pensionen visar systemet vilken förmån den ska påverka.

För personer bosatta i Sverige:

När en kund ansöker om sin allmänna pension via webb eller på blankett finns frågan om kunden har bott eller arbetat i annat land och om kunden uppbär pension från annat land. Om kunden har uppgett att det finns pension från annat land går ansökan till manuell handläggning. Handläggaren gör då en rimlighetsbedömning av beloppet. Om handläggaren bedömer att beloppet behöver kontrolleras så kontaktas i första hand kunden och i andra hand det andra landet.

Om en kund har en registrerad in- eller utvandring, går även den ansökan oftast till manuell handläggning. Om kunden inte uppgett att de arbetat utomlands och det inte heller finns någon registrerad ut- eller invandring i folkbokföringen kommer inte eventuell utländsk pensionen att utredas.

Ändringshantering vid löpande förmån:

Ändrade/ nya belopp ska lämnas av kunden löpande enligt anmälningsskyldighet. Kunden kan själv anmäla ändrad/ny pension via Mina sidor, och ärende skapas då för manuell handläggning. Belopp kan lämnas skriftligt eller muntligt.

Handläggaren gör en rimlighetsbedömning oavsett om kunden lämnar ett högre eller lägre belopp än tidigare. Belopp kan även inkomma från JINA eller, mer sällan förekommande dock, från konventionsländer via standardiserade blanketter. Om kund inte lämnar nya belopp löpande trots att vi har kännedom om att det finns pension från annat land, görs i dagsläget inga kontroller.

För personer bosatta utomlands:

Personer som bor inom EU/EES, Schweiz eller Storbritannien ska ansöka om sin svenska allmänna pension genom Pensionsmyndigheten på sin bosättningsort eller genom den Pensionsmyndighet som finns i det land där personen senast var försäkrad genom bosättning eller arbete. Pensionsmyndigheten tar emot ansökningar från kunder bosatta i dessa länder via EESSI JINA. Uppgift om pension från annat land inkommer alltså via en så kallad EU/EES-ansökan. Kommunikation sker alltid med kunden om beloppet påverkar någon förmån som kunden har rätt till.

Om en kund ansöker på egen blankett trots att hen är, eller senast var bosatt inom EU/EES Schweiz och Storbritannien, kan Pensionsmyndigheten fatta beslut på pensionsbelopp som kund själv lämnat i sin ansökan. Ansökningshandlingar begärs dock alltid från det land där kunden är eller senast var bosatt, så belopp som

inkommer i efterhand från dessa myndigheter jämförs med de uppgifter kunden själv lämnat.

Ändringshantering vid löpande förmån:

För kunder som ansökt om pension före ålder för grundskydd görs en prövning av inkomstpensionstillägg och garantipension först när åldern för grundskydd är uppnådd. När en sådan prövning görs begär Pensionsmyndigheten alltid aktuella pensionsbelopp. Enligt rutin kontaktas i första hand kund och i andra hand det andra landet.

Vid löpande förmån görs inga automatiska kontroller. Ändrade/ nya belopp ska lämnas av kund löpande enligt anmälningsskyldighet. Uppgiften kan lämnas skriftligt eller muntligt. Ändrade nya belopp kan inkomma via JINA eller mer sällan förekommande ifrån konventionsland.

6.1.3 Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

I ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd efterfrågas om den sökande har pension/livränta från annat land. Fråga ställs också om den sökande har andra inkomster. Samma frågor ställs till en medsökande om förmånstagaren ansöker tillsammans med make/maka/registrerad partner eller sambo. Om den sökande har uppgett pension/livränta från annat land kontrolleras uppgiften genom att underlag efterfrågas av den sökande eller att det berörda landet tillfrågas. Vid ett nekande svar på ansökan gällande pension/livränta från annat land kontrolleras uppgiften endast om det finns skäl för det. Skäl för utredning kan vara att myndigheten sedan tidigare har uppgift om pension från annat land eller att det finns skäl att tro att pension kan finnas utifrån in- och utvandringsdatum. Om den sökande skulle uppge en utländsk inkomst, kontrolleras denna med den sökande.

Vid löpande förmån åligger det förmånstagaren att själv anmäla om pensionen/livräntan från annat land har ändrats. Detsamma gäller om det skulle finnas en utländsk inkomst.

6.2 Efterlevandeförmåner

Garantipension till omställningspension och garantipension till förlängd omställningspension minskas av all utländsk efterlevandepension som inte är att likställa med garantipension. Efterlevandestöd minskas av all utländsk efterlevandepension som inte är att likställa med efterlevandestöd i det andra landet.

Garantipension till änkepension kan i vissa fall och enligt särskilt beräknings sätt påverkas av utländsk efterlevandepension. Garantipension till änkepension är ingen förmån som nybeviljas efter 2002 och antalet som uppbär förmånen minskar stadigt.

6.3 Kundens anmälningsskyldighet

Pensionsmyndigheten lägger stor vikt vid kundens egen anmälningsskyldighet. I alla beslut som skickas ut till kunden ges information om att en utländsk inkomst kan påverka storleken på pensionsförmånen och att de dessutom måste meddela oss om nya eller ändrade belopp. Genom kundundersökningar och kundkontakter har det framkommit att det är svårt för kunderna att förstå informationen som ges. Pensionsmyndigheten arbetar löpande med att förbättra sin kommunikation.

Pensionsmyndigheten genomför vissa kontroller i form av en årlig efterkontroll av förmånstagare med bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd, så kallad PAX-kontroll¹², och Pensionsmyndigheten kan även starta en kontrollutredning om myndigheten får in underrättelse om att en förmånstagare t.ex. har pension från annat land. Men dessa kontroller är långt ifrån heltäckande och är inte specifika för inkomster från annat land.

6.4 Lagändringar som påverkat handläggningen av garantipension

Det finns olika anledningar till att inhämtning av utländska inkomster, som beroende på typ kan påverka storleken på förmåner från Pensionsmyndigheten, inte görs på ett systematiskt sätt i nuläget. Flera domar och lagändringar som skett de senaste åren är en påverkande faktor som bidragit till att vissa ärendetyper har ökat i balans. Arbetssätt har behövts förändras och prioriteringar har behövts göras. Bland annat så har en dom i EU-domstolen 2017¹³ medfört att Pensionsmyndigheten behövt göra många omprövningar och myndigheten har fortfarande balanser kopplade till detta avgörande.

6.5 Vidtagna åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning

6.5.1 Processen att få tillgång till uppgifter vid ansökan brister / långa svarstider i EESSI

Möjligheten att sedan 2021 kunna be om en uppgift elektroniskt via EESSI-systemet har gjort att både ställa frågor och få svar går snabbare än när information utbyttes via papper. Det största utbytet av pensioner mellan andra länder sker inom Norden och där anser Pensionsmyndigheten att utbytet fungerar bra. Myndigheten får många uppgifter och svarstiderna är relativt korta, mycket kortare än med vissa andra EU-änder där utbytet inte är lika stort.

I detta arbete har det visat sig att Skatteverket har fler uppgifter om nordiska pensioner än vad Pensionsmyndigheten har. En möjlig förklaring är att Pensionsmyndigheten inte alltid registrerar utländska pensioner som inte påverkar den svenska pensionen.

Skatteverket har tagit fram en fråga-svar-lösning (ett API¹⁴) för att tillhandahålla uppgifter om utländska inkomster. Ett systematiskt informationsutbyte med Skatteverket är en kompletterande åtgärd som är viktig i arbetet med efterkontroller. Det är dock viktigt att poängtera att uppgifterna från Skatteverket inte kan läggas till grund för omräkning, eftersom det är uppgifter om historiska inkomster som tillhandahålls i efterhand (uppgifterna kan dock användas för retroaktiva ändringar). Därtill behöver uppgifterna detaljeras på ett sådant sätt att Pensionsmyndigheten

¹² Kontrollen innebär att det görs en jämförelse mellan de inkomster som utgjort grund för förmånstagarens senaste beslut om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, och Skatteverkets beslutade taxering för det inkomstår som kontrolleras. Ett urval på ca 2 000 ärenden görs av samtliga ärenden med inkomstskillnader.

¹³ EU-domstolens dom, mål nr **C-189/16**

¹⁴ API (Applikation Programming Interface) är ett kontrollerat sätt att överföra information mellan system. Det är en bro mellan programvaror som gör det möjligt att kommunicera med varandra.

kan identifiera om pensionen är av betydelse för beräkning av våra olika förmåner. Inom allmän pension behövs exempelvis uppgifter om varje delbelopp som den utländska pensionen består av. Detta innebär att uppgifterna från Skatteverket behöver utredas vidare genom kontakt med den enskilde eller med berört land. Skatteverket och Pensionsmyndigheten har under 2026 påbörjat ett samarbete för att se över vilka kostnader och nyttor ett sådant utbyte skulle medföra och om ett utbyte i så fall skulle kunna vara aktuellt.

6.5.2 Saknas ett systematiskt arbetssätt för uppdaterade uppgifter vid löpande utbetalningar

För att förebygga felaktiga utbetalningar på grund av felaktiga uppgifter om utländsk pension krävs aktuella uppgifter om pensionen för innevarande år. Det är därför mycket viktigt att verka för ett automatiskt informationsutbyte med andra länder för att exempelvis vid årsindexering av pensionsbelopp, automatiskt efterfråga nya belopp för de pensionstagare som har en förmån som påverkas av pension från ett annat land. De inhämtade uppgifterna kan sedan registreras och användas i omräkningen av den svenska pensionen på ett automatiserat sätt. Detta är en långsiktig lösning och kräver bland annat förändringar i lagstiftning. Pensionsmyndigheten har lämnat ett lagförslag gällande omräkningar utan föregående underrättelse vid ändrad utländsk pension. Nu gällande krav på kommunikering innebär att myndigheten skulle behöva ha en beredskap att avbryta maskinella processer vid årliga omräkningar i de ärenden där enskilda hör av sig, vilket innebär att det blir mycket svårt att genomföra sådana stora omräkningar.

Vidare krävs samverkan med enskilda länder och systemutveckling för att kunna genomföra sådana volymer av årligen återkommande omräkningar. Arbete pågår med att analysera förutsättningarna för sådana automatiska filöverföringar med påföljande automatiska omräkningar av berörda förmåner. Lösningen ligger några år framåt i tiden. Enligt nuvarande tidsplan siktar man mot driftsättning 2030.

6.5.3 Sena regresskrav

Vid tidpunkten för granskningen hanterades inte regresskraven för allmän pension i tid, på grund av resursbrister på myndigheten. För efterlevandeförmåner har regresskraven prioriterats löpande utifrån angivna tidsfönster. Idag har myndigheten arbetat av balanserna och hanteringen av regresskraven fungerar bra. Ärendena hanteras utifrån det tidsfönster som finns (två månader).

Pensionsmyndigheten är också beroende av att det andra landet hanterar myndighetens krav enligt gällande EU-lagstiftning. Berörda länder betalar ibland ut den retroaktiva pensionen direkt till den enskilde utan att ta hänsyn till att vi har ett regresskrav. Samtal om detta förs inom det europeiska samarbetet. Riksrevisionens bedömning är vidare att Pensionsmyndighetens elektroniska utbyte av information med utländska institutioner inte fungerar tillräckligt effektivt. I det avseendet pågår ett arbete inom Ad hoc-grupperna under Administrativa kommissionen, med gemensamma ramar för handläggningstiderna i EESSI samt hur handläggningstiderna kan förkortas. Därutöver har Pensionsmyndigheten genomfört en förstudie på uppdrag av nordiska generaldirektörernas möte om möjligheter att utöka det digitala utbytet av information mellan nordiska länder. Förstudien föreslår att följande utreds vidare:

- Huruvida nordiska länders nationella informationstjänster (ex LEFI) kan öppnas för utländska institutioner.

- Hur det nordiska samarbetet för att motverka bidragsbedrägerier kan utökas.

6.5.4 Hanteringen av Skatteverkets underrättelser till Pensionsmyndigheten via tipstjänsten

Av riksrevisionens rapport framgår att de anser att Skatteverkets hantering av underrättelser brister. Pensionsmyndigheten och Skatteverket har haft dialog kring hur man kan använda lagen om underrättelskyldighet samt risker för felaktiga utbetalningar. Dialog förs även kontinuerligt vid en arbetsgrupp inom MUR-samverkan, med uppdraget att skapa samsyn om lagens innebörd samt verka för att fler underrättelser lämnas.¹⁵

Pensionsmyndigheten har även uppdaterat sin tipsfunktion efter det att Riksrevisionen gjorde sin granskning. Den tidigare funktionsbrevlådan är ersatt av en e-tjänst på myndighetens hemsida. Tipsen kan därmed tas emot och fördelas på ett mer effektivt sätt. Pensionsmyndigheten kan dock konstatera att tips som rör utländska pensioner inte är så vanligt förekommande. I december 2025 rörde bara ca 50 stycken, eller 5 procent, utländska pensioner.

6.5.5 Underlätta för individen

Det pågår utveckling av Pensionsmyndighetens webbtjänst för att anmäla och ändra utländska pensioner och andra utländska förmåner som påverkar de svenska pensionerna. Möjligheterna utökas för att anmäla fler typer av förmåner och en ny databas för utländska utbetalare byggs i samband med det. Tjänsten anpassas för att passa samtliga av Pensionsmyndighetens förmåner (allmän pension, efterlevandeförmåner och bostads- och inkomststöd).

När Pensionsmyndigheten skickar ut beslut om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd anges inte utländska utbetalningar i originalvalutan utan i SEK. Detta kan försvåra för kunden att se om beloppet har ändrats och om den därför behöver inkomma med nya uppgifter eller inte. Även om antalet kunder som både har bostadstillägg och utländsk pension ständigt ökar är siffran inte så hög idag. Av totalt 300 000 kunder som har bostadstillägg är det endast 18 500 som även har utländsk pension. Pensionsmyndigheten behöver därför göra en kostnads- och nyttobedömning av denna utveckling.

6.5.6 Utökad informationsutbyte med Försäkringskassan

Pensionsmyndigheten efterfrågar mer information från Försäkringskassan om barn som flyttar utomlands då detta kan påverka rätten till efterlevandestöd. Försäkringskassan är i regel den myndighet som via kommunerna först får information om utlandsflytt. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten undersöker tillsammans möjligheterna till ett sådant utökad digitalt informationsutbyte.

6.5.7 Förenkling genom lagstiftning

¹⁵ Nämnda grupp avser arbetsgruppen inom Lagen om underrättelskyldighet där Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden, Statens servicecenter, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är representerade. MUR står för "motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen".



Informationsklass

Öppen

Informationsklass PM: Intern (K2)

Datum

2026-04-13

Diarienummer

FK 2026/006922

Pensionsmyndigheten arbetar med att effektivisera uppräknig av pensioner genom att automatisera årsomräkningar. Pensionsmyndigheten arbetar också för att få igenom lagändringar som kan underlätta arbetet. En hemställan är inlämnad till regeringen om att slopa kommunikationskravet vid årsomräkning.

Pensionsmyndigheten vill också att regelverket för när en ändring av en utländsk pension ska påverka myndighetens förmåner ska vara samma. Idag slår ändringen igenom olika månader för olika förmåner, t ex garantipension och bostadstillägg.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg och i närvaro av Magnus Arnek, den senare som föredragande.

Magnus Arnek