

Lagrådsremiss

Krav på elektronisk betalning för rätt till rut- och rotavdrag

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 maj 2018

Magdalena Andersson

Ingrid Björnsson
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det införs ett krav på elektronisk betalning för rätt till rut- och rotavdrag.

Reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund och gällande rätt	5
4.1	Det är viktigt för skattesystemets legitimitet att skattefusk och skatteundandragande minimeras.....	5
4.2	Skattereduktion för hushållsarbete	6
5	Elektronisk betalning vid rut- och rotavdrag	8
5.1	Ett krav på elektronisk betalning införs för rätt till rut- och rotavdrag	8
5.2	Undantag från kravet på elektronisk betalning.....	13
5.3	Personuppgiftsbehandlingen	14
5.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	17
6	Konsekvensanalys.....	17
7	Författningskommentar	19
Bilaga 1	En sammanfattning av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)	21
Bilaga 2	Lagförslag i SOU 2017:37	25
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser till betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra	26

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska införas en ny paragraf, 67 kap. 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

67 kap.

15 a §

För rätt till skattereduktion när arbetet utförs av en utförare som avses i 16 § 1 eller 17 § krävs att det utförda hushållsarbetet har betalats elektroniskt.

Med elektronisk betalning avses en betalning som har förmedlats av en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och som innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Lagen tillämpas första gången på begäran om utbetalning som avser arbete som har betalats av köparen efter ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 24 september 2015 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om organiserad och systematisk brottslighet mot välfärden, överlämnade den 5 maj 2017 betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37).

En sammanfattning av relevanta delar av betänkandet finns i *bilaga 1*. Relevanta delar av betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet hos Justitiedepartementet (dnr Ju2017/04129/KRIM).

I denna lagrådsremiss behandlar regeringen utredningens förslag såvitt avser ett krav på elektronisk betalning för rätt till skattereduktion i samband med rut- och rotarbeten. Regeringen har tidigare, utifrån utredningens betänkande, infört ett krav på elektronisk betalning för löneutbetalningar för vissa arbetsmarknadspolitiska stöd genom förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd samt genom förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden gjort en förändring i instruktionen för Centrala studiestödsnämnden som innebär att myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Regeringen har även föreslagit att det genomförs åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen (prop. 2017/18:145). Övriga delar av betänkandet är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Det är viktigt för skattesystemets legitimitet att skattefusk och skatteundandragande minimeras

Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle.

För att skattepolitiken på ett effektivt sätt ska kunna stödja den ekonomiska politiken bör skattepolitiken utformas enligt ett antal vägledande principer. Medborgarna och företagen ska ha ett högt förtroende för skattesystemet. Ett högt förtroende är nödvändigt för att skatterna långsiktigt ska kunna finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. För att stärka

legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande.

Ett högt förtroende för skattesystemet kräver också åtgärder för att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandraganden. En minskning av det s.k. skattefelet, dvs. skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga skattebeloppen, kan i första hand uppfattas som en uppgift för Skatteverket. Men det är också en central uppgift för lagstiftaren. En viktig princip för skattepolitiken, som bidrar till ett legitimt och rättvist skattesystem, är att skattereglerna ska vara generella och tydliga. Dessutom ska reglerna vara förenliga med EU-rätten (prop. 2014/15:100 s. 104 f.). Regeringen fortsätter arbetet mot skattefusk och skatteundandragande (prop. 2017/18:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. s. 56).

4.2 Skattereduktion för hushållsarbete

Rut- och rotavdrag

Den 1 juli 2007 trädde det s.k. rutavdraget i kraft. Det följdes av rotavdraget som gäller fr.o.m. den 8 december 2008. Rut- och rotavdragen benämns gemensamt husavdraget. De materiella bestämmelserna om husavdraget, dvs. skattereduktion för hushållsarbete, finns i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL.

Rutavdraget omfattar följande arbeten.

- Enklare städarbete eller annat rengöringsarbete samt flyttstädning som utförs i bostaden.
- Vård av kläder och hemtextilier när vården utförs i bostaden.
- Snöskottning som utförs i nära anslutning till bostaden.
- Häck- och gräsklippning samt krattning och ogrärensning som utförs på tomt eller i trädgård i nära anslutning till bostaden.
- Barnpassning som inte mer än i ringa omfattning innefattar hjälp med läxor och annat skolarbete och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden samt lämning och hämtning till och från förskola, skola, fritidsaktiviteter eller liknande.
- Annan omsorg och tillsyn än barnpassning som en fysisk person behöver och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden eller i samband med promenader, bankbesök, besök vid vårdcentral eller andra liknande enklare ärenden.
- Flytt av bohag och annat lösöre mellan bostäder samt till och från magasinering i samband med flytt mellan bostäder.
- Arbete som avser installation, reparation och underhåll av data- och informationsteknisk utrustning i samband med sådant arbete, när arbetet, handledningen och rådgivningen utförs i eller i nära anslutning till bostaden.
- Reparation och underhåll av vitvaror som utförs i bostaden.

Rotavdrag lämnas för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder. För att omfattas av skattereduktionen ska rotarbetet avse

ett småhus eller en ägarlägenhet som ägs av den som ansöker om eller begär skattereduktion. Eftersom husavdragets subvention riktas mot arbete omfattar avdraget bara kostnader för arbete, inklusive mervärdesskatt, och inte kostnader för material, utrustning och resor.

Det finns tre olika spår inom husavdragssystemet. För det första kan den enskilde anlita en näringsidkare som när avtalet om arbetet träffas eller när ersättningen betalas ut är godkänd för F-skatt eller, om arbetet utförs utanför Sverige och utföraren inte har bedrivit näringsverksamhet i Sverige, har intyg eller någon annan handling som visar att företaget i fråga om skatter och avgifter i sitt hemland genomgår motsvarande kontroll som den som är godkänd för F-skatt. För det andra kan den enskilde anlita en privatperson som inte är godkänd för F-skatt (däremot inte en näringsidkare som av någon anledning inte är godkänd för F-skatt). För det tredje kan den enskilde få tjänsterna tillhandahållna som en skattepliktig löneförmån av sin arbetsgivare.

Skattereduktion och utbetalning enligt fakturamodellen

Husavdraget ges genom skattereduktion. Utbetalning i samband med skattereduktion görs enligt den s.k. fakturamodellen reglerat i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Fakturamodellen för skattereduktion för utfört arbete innebär i princip att en köpare i praktiken får en preliminär skattereduktion direkt vid köpet genom att han eller hon bara betalar en del av arbetskostnaden till utföraren. När arbetet är utfört och kunden betalat sin del av arbetskostnaden ansöker utföraren om utbetalning från Skatteverket för den del av arbetskostnaden som kunden inte har betalat. I och med att Skatteverket betalar ut ersättning till utföraren tillgodoförs köparen även formellt en preliminär skattereduktion. Uppgift om preliminär skattereduktion förtrycks i köparens inkomstdeklaration. I samband med beskattningsbeslutet medges köparen slutlig skattereduktion med ett belopp motsvarande den preliminära skattereduktionen förutsatt att köparens slutliga skatt räcker för att tillgodoföra den preliminära skattereduktionen.

Enligt 6 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete får en sådan utförare som anges i 67 kap. 16 § 1 och 17 § IL begära utbetalning från Skatteverket om den som kan ha rätt till skattereduktion för hushållsarbete (köparen) inte har betalat hela utgiften för hushållsarbetet. Begäran om utbetalning enligt lagen kan således endast bli aktuell i två fall. Det första fallet, som omfattas av 67 kap. 16 § 1 IL, avser att utföraren är godkänd för F-skatt. Det andra fallet, som omfattas av 67 kap. 17 § IL, avser sådana situationer när arbetet har utförts utomlands och utföraren inte har bedrivit någon näringsverksamhet i Sverige. Det krävs då att utföraren har ett intyg eller någon annan handling som visar att företaget i fråga om skatter och avgifter i sitt hemland genomgår motsvarande kontroll som den som är godkänd för F-skatt.

Enligt 8 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete får utbetalning begäras efter det att hushållsarbetet har utförts och betalats. Begäran ska lämnas elektroniskt inom viss tid och vara undertecknad av utföraren eller annan behörig person. Det finns dock inte någon reglering

av på vilket sätt en betalning för utfört arbete ska ske för att utbetalning ska medges och skattereduktion kunna tillgodoräknas.

5 Elektronisk betalning vid rut- och rotavdrag

5.1 Ett krav på elektronisk betalning införs för rätt till rut- och rotavdrag

Regeringens förslag: För rätt till skattereduktion när arbetet har utförts av en näringsidkare som är godkänd för F-skatt eller, om arbetet utförts utomlands, genomgår motsvarande kontroll i utlandet krävs att det utförda hushållsarbetet har betalats elektroniskt.

Med elektronisk betalning avses en betalning som har förmedlats av en betaltjänstleverantör enligt lagen om betaltjänster och som innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt.

Regeringens bedömning: Riksbankslagens bestämmelser om lagliga betalningsmedel är inte något hinder för ett krav på elektronisk betalning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I betänkandet föreslår utredningen att ett krav om elektronisk betalning ska införas i såväl inkomstskattelagen (1999:1229) som i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser, däribland Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Linné-universitetet och Tjänstemännens centralorganisation (TCO), som har yttrat sig i frågan tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. TCO och Åklagarmyndigheten anför att det är rimligt att ställa krav på en spårbar elektronisk betalning som villkor för att få ta del av skattereduktionen avseende rut- och rotarbeten. Skatteverket anser att det är angeläget att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet preciserar vad som avses med spårbart betalningsmedel så att det blir tydligt för utförare, köpare, Skatteverket och domstolar vad som krävs för att uppfylla kravet på spårbarhet. Vidare anser Skatteverket att kravet bör vara att hela betalningen är spårbar, dvs. skattereduktion bör inte utgå när betalning skett delvis med spårbart betalningsmedel och delvis kontant. Skatteverket lämnar även en lagteknisk synpunkt. Ekobrottsmyndigheten anser att det bör övervägas om ytterligare förändringar av lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete ska genomföras, t.ex. bör Skatteverket i sitt utredningsarbete få möjlighet att genom föreläggande ta in underlag från bank- och finansieringsbolag. Enligt Ekobrottsmyndigheten skulle det leda till att Skatteverket får ett bättre beslutsunderlag, vilket i sin tur skulle effektivisera deras verksamhet och ge ytterligare möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar. *Ekonomistyrningsverket* delar utredningens syn på förslaget om elektroniska betalningar och bedömer att spårbara betalningsmedel är en åtgärd som kan minska risken för felaktiga

utbetalningar. *Datainspektionen* kan inte tillstyrka förslaget eftersom ingen analys av förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet har genomförts.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Behovet av ett krav på elektronisk betalning

I en rapport om uppföljning och utvärdering av fakturamodellen (Fi2011/2962) lyfte Skatteverket fram att det finns skäl att överväga om det för rätt till utbetalning och skattereduktion bör införas ett krav på att betalningen mellan kunden och utföraren ska ha gjorts med ett spårbart betalningsmedel i syfte att upprätthålla en sund konkurrens inom de branscher som utför rut- och rotarbeten. Med spårbart betalningsmedel avses enligt Skatteverkets rapport betalning som förmedlats av en godkänd betalningsförmedlare, där det går att kartlägga att en betalning gjorts med ett visst belopp mellan en betalare och en betalningsmottagare vid en viss tidpunkt. Ett sådant krav ställs enligt rapporten i Danmarks motsvarande system.

Regeringen tog upp frågan om ett krav på spårbara betalningsmedel i propositionen Förbättringar av husavdragets fakturamodell (prop. 2014/15:10) och konstaterade att ett sådant krav i praktiken skulle innebära ett avskaffande av kontantbetalningar vilket regeringen ansåg i stället borde prövas i ett större sammanhang än inom ramen för husavdraget. En sådan prövning genomfördes av utredningen om organiserad och systematisk brottslighet mot välfärden och redovisades i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37). Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på att betalningen av rut- och rotarbeten ska ha skett elektroniskt.

I betänkandet kartlägger utredningen den kvalificerade välfärdsbrottsligheten och gör bedömningen att det innebär en risk att godta kontanta betalningar som grund för exempelvis rut- och rotavdrag i situationer när utföraren är ett företag och utbetalningar sker med stöd av lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Eftersom kontantbetalningar sker genom ett fysiskt överlämnande utan mellanhänder är dessa svåra att identifiera och kontrollera. Vid kontantbetalning är det därför svårt att avgöra om det underlag som ligger till grund för en utbetalning speglar de verkliga förhållandena. Utredningen menar att det från kontrollsynpunkt är en klar fördel om transaktioner är dokumenterade genom en oberoende part och att det ökar möjligheterna att vid en utredning kunna konstatera om ett fel har begåtts. I annat fall föreligger enligt utredningen en risk att utbetalningar och skattereduktion medges på felaktiga grunder.

Flera remissinstanser, bl.a. *Skatteverket*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *TCO* och *Ekonomistyrningsverket*, ställer sig positiva till utredningens förslag att införa ett krav på elektronisk betalning. Flera av dessa remissinstanser lyfter också fram att det är ett rimligt krav från statens sida i syfte att minska riskerna för felaktiga utbetalningar.

För att motverka felaktiga utbetalningar vid utfört rut- och rotarbete anser regeringen i likhet med utredningen och remissinstanserna att det

finns ett behov av att ställa högre krav på betalaren och utföraren av rut- och rotarbeten för att skattereduktion och utbetalning ska beviljas. Regeringen gör därför, på samma sätt som utredningen, bedömningen att det bör införas ett krav på att en betalning som ligger till grund för en utbetalning i samband med rut- och rotavdrag ska ha skett elektroniskt.

Genom att införa ett krav på att betalning ska ha skett elektroniskt ökar kontrollmöjligheterna och felaktiga utbetalningar minskar vid rut- och rotarbeten eftersom det blir möjligt att säkerställa att ersättning för arbeten verkligen har erlagts och att ersättningen har erlagts med det belopp som anges. Förslaget ligger också i linje med regeringens skattepolitiska riktlinjer och arbete med att bekämpa skattefusk och skatteundandragande (prop. 2014/15:100).

Datainspektionens invändning om bristande analys av om förslaget är förenligt med dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet behandlas närmare i avsnitt 5.3.

Innebörden av att en betalning ska ha skett elektroniskt

I betänkandet föreslår utredningen att det bör införas ett krav på spårbara betalningsmedel för rätt till skattereduktion i samband med rut- och rotavdrag. Med spårbara betalningsmedel avser utredningen elektroniska betalningar för vilka det går att fastställa att en betalning har gjorts med ett visst belopp mellan en betalare och en betalningsmottagare vid en viss tidpunkt.

Utredningen lyfter fram att en grundläggande skillnad mellan kontanta och elektroniska betalningar är att det vid en elektronisk betalning krävs en eller flera mellanhänder för att betalningen ska genomföras. Ett exempel på elektronisk betalning är s.k. kontobaserade betalningar där medel överförs mellan olika konton. Det avgörande för en sådan elektronisk betalning är alltså att det krävs en bakomliggande, stödjande struktur för att betalningen ska kunna genomföras. Vid en elektronisk betalning registreras betalningar på ett sätt som innebär att det går att identifiera avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt för betalningen genom att betalningsanvändaren instruerar banken att överföra medel till mottagarens konto. Detta skiljer sig mot en kontantbetalning där själva överlämnandet av medlen inte sätter några elektroniska avtryck och parterna i princip kan vara anonyma.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att avgörande för att det ska vara fråga om en elektronisk betalning som kan identifieras är att det finns en mellanhand som får i uppdrag att genomföra betalningen. Enligt regeringens bedömning bör det därför krävas att betalningen har gjorts genom en sådan mellanhand för att skattereduktion för rut- och rotarbeten ska beviljas. Därmed uppkommer frågan om vad som ska anses vara en mellanhand.

I lagen (2010:751) om betaltjänster finns bestämmelser om dels vad som avses med en betaltjänst, dels vem som får tillhandahålla betaltjänster. Med betaltjänst avses enligt 1 kap. 2 § betaltjänstlagen bl.a. genomförande av betalningstransaktioner genom t.ex. autogiro och kontobaserade betalningar. I 1 kap. 3 § definieras vad som avses med betaltjänstleverantörer i den lagen. Exempelvis är kreditinstitut betaltjänstleverantörer.

Regeringen anser att definitionen av betaltjänstleverantör enligt betaltjänstlagen är en lämplig definition på vad som ska anses vara en mellanhand. Genom att knyta kravet på elektronisk betalning till nämnda definition uppnås behovet av den bakomliggande struktur som är nödvändig för att betalningar ska kunna identifieras. Det blir därmed enligt regeringens bedömning, såsom även utredningen påpekat, möjligt att identifiera vem som har gjort betalningen, vem som mottagit betalningen, vid vilken tidpunkt och till vilket belopp. Det kan alltså genom denna identifiering säkerställas med underlag från betaltjänstleverantören som visar att ersättning för arbeten verkligen har betalats och att ersättningen har erlagts med det belopp som anges.

Mot denna bakgrund anser regeringen att med elektronisk betalning ska avses en betalning som har förmedlats av en betaltjänstleverantör enligt lagen om betaltjänster och som innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt. Med denna definition av elektronisk betalning anser regeringen, såsom *Skatteverket* efterfrågar i sitt remissvar, att det blir tydligt för utförare, köpare, Skatteverket och domstolarna vad som krävs för att uppfylla kravet på elektronisk betalning. Det innebär också att betalningen i sin helhet måste vara elektronisk för att utbetalning ska medges. Skattereduktion och utbetalning kommer således inte kunna beviljas när betalning skett både elektroniskt och med kontanter.

Exempel på elektroniska betalningar

Exempel på en elektronisk betalning är en betalning med kontokort, inbetalningskort, BankID och Swish. Däremot omfattas exempelvis inte betalning med check som är ett löpande skuldebrev, som löses in av innehavaren och som medför en utbetalning där uppgift om mottagare inte behöver anges. Inte heller utgör betalning med kryptovalutor, såsom Bitcoin och liknande betalningslösningar, en elektronisk betalning eftersom sådana betalningar inte förmedlas av en betaltjänstleverantör enligt betaltjänstlagen vilket innebär att information om avsändare, mottagare, belopp eller tidpunkt inte kan identifieras.

Mot bakgrund av den snabba utveckling som sker av nya sätt att initiera betalningar är det enligt regeringens uppfattning inte lämpligt att införa någon uttömmande lista över vad som ska anses som godkända betalningsformer utan det avgörande är att betalningen har skett genom en betaltjänstleverantör och att det går att identifiera avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt.

Kontrollmöjligheter för Skatteverket

Ekobrottsmyndigheten efterfrågar ytterligare kontrollmöjligheter för Skatteverket för att kravet på elektronisk betalning ska få avsedd effekt, exempelvis i form av en möjlighet att genom föreläggande ta in underlag från bank- och finansieringsbolag. Ett krav på elektronisk betalning för rätt till utbetalning och skattereduktion kompletterar reglerna om elektronisk begäran om utbetalning och utförarens skyldighet att ge Skatteverket tillfälle att granska underlaget för utbetalningen och lämna de uppgifter som behövs för granskningen enligt 8 och 9 §§ respektive 20 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Det föreslagna kravet ökar Skatteverkets möjligheter att säkerställa att utbetalning sker på

korrekt grund genom att kravet på förmedling genom en betaltjänstleverantör medför att uppgifterna i underlaget kan verifieras genom exempelvis ett kontoutdrag från banken. Ytterligare åtgärder utöver förslaget om elektronisk betalning omfattas inte av detta lagstiftningsprojekt och behandlas därför inte vidare i denna lagrådsremiss.

Kravet på elektronisk betalning står i överensstämmelse med riksbankslagen

Enligt 9 kap. 14 § regeringsformen har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt. I 5 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) anges att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Enligt förarbetena innebär detta att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64). Denna regel gäller dock inte utan undantag. I privaträttsliga förhållanden är regeln dispositiv och det står således parterna fritt att avtala om att betalning ska ske på annat sätt än med kontanter, t.ex. med kort (jfr 7 § lagen [1936:81] om skuldebrev). Användningen av ett visst betalningsmedel behöver inte heller vara uttryckligen angivet i avtalsvillkor utan kan framgå av handelsbruk eller annan sedvänja.

Det finns fall där det direkt i lag anges att betalning får ske på annat sätt än genom kontanta medel eller att betalning ska ske på ett visst sätt. Av 12 kap. 20 § jordabalken framgår t.ex. att betalning av hyra alltid får ske genom postanvisning, postgiro eller bankgiro. Detsamma gäller betalning av avgift till bostadsrättsförening enligt 7 kap. 15 § bostadsrättslagen (1991:614). Ett exempel på i lag angiven skyldighet att göra en betalning till ett konto finns i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det framgår att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar.

Förslaget om ett krav på elektronisk betalning innebär inte att det är Skatteverket som myndighet som vägrar kontantbetalning utan kravet gäller förhållandet mellan utföraren och beställaren av hushållsarbetet. Kravet hindrar inte avtalsparterna från att använda sig av kontant betalning för utfört rut- och rotarbete om så önskas men för att skattereduktion ska kunna tillgodoräknas ska betalningen ha skett elektroniskt. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att ett krav på elektronisk betalning inte står i strid med riksbankslagen.

Den lagtekniska lösningen

De materiella förutsättningarna för att rut- och rotavdrag ska beviljas regleras i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL.

Regeringens förslag innebär en ändring i de materiella förutsättningarna för att skattereduktion ska beviljas en köpare. Ett krav på att betalningen för utfört arbete ska ha gjorts elektroniskt bör därför införas i inkomstskattelagen. *Skatteverket* har i sitt remissvar anfört att ett sådant krav bör införas i den redan befintliga bestämmelsen i 67 kap. 11 § IL som reglerar vilka som har rätt till skattereduktion vid hushållsarbete i stället för att det enligt utredningens förslag införas en ny bestämmelse. Regeringen anser dock, i likhet med utredningen, att ett sådant krav lämpar

sig bättre i anslutning till övriga villkor för skattereduktion och bör därför införas i en ny paragraf, 67 kap. 15 a § IL.

Utredningen föreslår i sitt betänkande att det även ska införas ett krav på elektronisk betalning i 8 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Regeringen anser emellertid att det redan framgår av 6 § samma lag att en utbetalning förutsätter att betalning skett av någon som kan ha rätt till skattereduktion. Det innebär att Skatteverket ska avslå en begäran om utbetalning så snart någon förutsättning för rätt till skattereduktion brister (jfr prop. 2008/09:77 s. 42 och prop. 2014/15:10 s. 15). Om förutsättningarna i 67 kap. 11 § IL och det föreslagna kravet på elektronisk betalning i 67 kap. 15 a § IL inte uppfylls kan inte heller förutsättningarna för rätt till utbetalning enligt 6 och 8 §§ i lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete anses uppfyllda. Av den anledningen anser regeringen att det inte behöver genomföras någon ändring i lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

5.2 Undantag från kravet på elektronisk betalning

Regeringens bedömning: Krav på elektronisk betalning vid rut- och rotarbeten kan inte anses medföra sådana nackdelar att det bör införas några undantag från att betalning ska ske elektroniskt. Det bör heller inte göras undantag för utländska betalningar eller för mindre belopp.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det är viktigt att förslaget om att införa ett krav på elektronisk betalning inte medför att grupper i samhället med begränsad tillgång till dator och internet får minskade möjligheter att ta del av subventionen för rut- och rotarbeten. Av utredningens betänkande och Riksbankens rapport *Den svenska finansmarknaden 2016* framgår att användandet av kontantbetalningar har minskat kraftigt och att befolkningen i allt större utsträckning använder digitala medel för att betala räkningar och uträta bankärenden och att majoriteten av befolkningen har tillgång till en internetbank. I Riksbankens rapport framgår också att endast ett fåtal gireringar och konto-till-konto-överföringar initieras på annat sätt än elektroniskt.

Som framgår av avsnitt 5.1 föreslås definitionen av elektronisk betalning även omfatta möjligheten att betala rut- och rotarbete med exempelvis inbetalningskort på ett bankkontor eftersom det uppfyller kraven på förmedling genom en betaltjänstleverantör och att avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt kan identifieras. Det är alltså möjligt att tillgodoräkna sig skattereduktion utan tillgång till dator och internet. Med hänsyn till detta anser regeringen att förslaget om ett krav på elektronisk betalning vid rut- och rotavdrag inte kan anses medföra sådana nackdelar att det kan motivera ett undantag. Mot bakgrund av syftet med ett krav på elektronisk betalning, dvs. att minska felaktiga utbetalningar, öka Skatteverkets kontrollmöjligheter och att upprätthålla en sund konkurrens inom rut- och rotbranschen, anses det särskilt motiverat att i viss utsträckning begränsa kontantanvändningen i detta sammanhang.

Utredningen lyfter i betänkandet fram att det med hänsyn till den väl utbyggda infrastruktur som Sverige har i fråga om elektroniska betalningar inte finns skäl att göra undantag från ett krav på elektronisk betalning gällande mindre belopp. Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Regeringen delar även utredningens bedömning att det inte bör göras något undantag för exempelvis utländska betalningar eftersom det i dessa fall kan vara än svårare att kontrollera riktigheten i de uppgifter som lämnas till grund för beslut om utbetalning.

5.3 Personuppgiftsbehandlingen

Regeringens bedömning: Behandlingen av personuppgifter med anledning av förslaget om ett krav på elektronisk betalning inom systemet för rut- och rotavdrag är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Förslaget är även förenligt med lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Dataskyddsdirektivet bedöms inte bli tillämpligt på den personuppgiftsbehandling som förslaget kan ge upphov till.

Utredningen har inte gjort någon bedömning av om kravet på elektronisk betalning är förenligt med dataskyddsförordningen eller det nya dataskyddsdirektivet.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* framför att myndigheten inte kan tillstyrka något av utredningens förslag eftersom utredningen inte genomfört en analys av förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet. Övriga remissinstanser har inte tagit upp frågan om dataskydd.

Skälen för regeringens bedömning

Bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här kallad EU:s dataskyddsförordning, ska tillämpas i medlemsstaterna från och med den 25 maj 2018.

EU:s dataskyddsförordning syftar bl.a. till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1). En personuppgift är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1).

Enligt artikel 6.1 är behandling av personuppgifter endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 a–f är uppfyllt. Av artikel 6.1 c framgår att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Av artikel 6.1 e framgår att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Av artikel 6.3 framgår att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och 6.1 e ska

fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Också syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I artikel 5 finns principer för personuppgiftsbehandling. Enligt artikeln ska uppgifter bl.a. behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

För Skatteverkets personuppgiftsbehandling i bl.a. beskattningsverksamheten gäller lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Lagen tillämpas enligt 1 kap. 1 § vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Lagen gäller i vissa delar även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna.

Av 1 kap. 4 § första stycket 1 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter.

Av 2 kap. 1 § framgår att det i beskattningsverksamheten ska finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 och 5 §§ angivna ändamålen (beskattningsdatabas). Enligt 2 kap. 2 § får uppgifter behandlas i databasen om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–9. I 2 kap. 3 § och i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen.

I propositionen Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:95), föreslås författningsändringar som har bedömts behövliga med anledning av EU:s dataskyddsförordning. Riksdagen har antagit regeringens förslag (bet. 2017/18:SkU15, rskr. 2017/18:234). Ändringarna innebär bl.a. att lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska komplettera dataskyddsförordningen. Vidare redovisas vissa överväganden som har gjorts, där det har bedömts att dataskyddsförordningen inte kräver några ändringar och som därför inte har lett till författningsförslag.

Behandlingen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och med lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Förslaget innebär att det införs ett krav på att betalning ska ha skett elektroniskt för rätt till skattereduktion vid rut- och rotarbeten. Genom kravet får Skatteverket en förbättrad möjlighet att verifiera uppgifter om vem som har gjort betalningen, vem som mottagit betalningen, vid vilken tidpunkt och till vilket belopp.

Datainspektionen kan inte tillstyrka förslaget, eftersom det saknas en utredning och analys av förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF).

Regeringen gör inledningsvis bedömningen att det nya dataskyddsdirektivet inte blir tillämpligt på den personuppgiftsbehandling som förslaget kan ge upphov till eftersom Skatteverket inte agerar i egenskap av behörig myndighet enligt direktivet vid den aktuella behandlingen av personuppgifter. Skatteverkets fiskala verksamhet omfattas alltså inte, jfr propositionen Brottsdatalag (prop. 2017/18:238 s. 100).

Regeringen konstaterar härefter att förslaget inte medför någon förändring av vilken typ av personuppgifter som ska behandlas i beskattningsdatabasen i förhållande till vad som gäller i dag. Skatteverkets behandling av uppgifter i beskattningsdatabasen regleras som nämns ovan i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och tillhörande förordning och kommer från och med den 25 maj 2018 även att omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Den sorts personuppgiftsbehandling som förslaget kan medföra hos Skatteverket bedöms i propositionen Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:95) ha rättslig grund på det sätt som krävs enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning (se s. 44–46). Den rättsliga grunden för behandlingen hos Skatteverket är i första hand att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e. Den aktuella grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. I nyss nämnda proposition bedöms vidare att det i dessa avseenden inte behöver göras några ändringar i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (se s. 40–46, 49 och 50). Förslaget om ett krav på elektronisk betalning kräver inte heller att det görs några ändringar i denna lag.

Regeringen gör bedömningen att kravet på elektronisk betalning inte utgör ett sådant intrång i den personliga integriteten som går utöver vad som är nödvändigt för att upprätthålla Skatteverkets kontrollmöjligheter i syfte att minska möjligheterna till fusk och brott vid rut- och rotavdrag samt att upprätthålla en sund konkurrens. Mot bakgrund av att behandlingen också sker i syfte att fastställa en skattemässig förmån, dvs. skattereduktion och utbetalning för utfört husarbete, för den enskilde får behandlingen av angivna uppgifter anses proportionerlig.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att den personuppgiftsbehandling som föranleds av förslaget således är förenlig med dataskyddsförordningen som ska tillämpas från och med den 25 maj 2018.

Regeringen bedömer även att förslaget är förenligt med lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

5.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2019. Lagen tillämpas första gången på begäran om utbetalning som avser arbete som har betalats av köparen efter ikraftträdandet.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår ett ikraftträdande den 1 juli 2018 och att äldre bestämmelser ska gälla för hushållsarbeten som påbörjats före den 1 januari 2019.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Utredningen har föreslagit att äldre bestämmelser ska gälla för hushållsarbeten som påbörjats före den 1 januari 2019. När vissa förändringar gjordes avseende vilka uppgifter som ska lämnas i en begäran om utbetalning enligt den s.k. fakturamodellen (prop. 2014/15:10) tillämpades ändringen första gången på utbetalning för arbete som betalats efter ikraftträdandet. Det finns enligt regeringens bedömning inte skäl att göra på annat sätt avseende vid vilken tidpunkt elektronisk betalning ska börja gälla. För arbete som har påbörjats före ikraftträdandet och där beställaren avsåg att betala kontant torde det inte vara ett problem att sätta in pengarna på ett bankkonto och från detta genomföra betalningen elektroniskt.

6 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

I detta avsnitt görs en uppskattning av hur mycket utbetalningarna av rut- och rotavdraget kan komma att minska till följd av ett krav på elektronisk betalning. Regeringen gör bedömningen att potentiella effekter av att vissa köpare kan ha begränsade möjligheter att på egen hand betala rut- och rotarbete elektroniskt är försumbara eftersom det visats att majoriteten av befolkningen har tillgång till internetbank och redan initierar gireringar elektroniskt samt att behovet av hjälp i detta avseende redan torde vara tillgodosett genom en annan part (se avsnitt 5). Däremot bedöms antalet utbetalningar som sker på felaktiga grunder kunna minska dels genom ökade möjligheter att vid en utredning kunna konstatera om ett fel har begåtts och dels genom en viss avskräckande verkan på att ansöka om utbetalning på felaktiga grunder.

Beräkningen av den offentligfinansiella effekten är förenad med stor osäkerhet då underlaget är mycket knappt. Det finns inga uppgifter på hur många som betalar kontant vid köp av rut- och rottjänster eller på hur stor andelen av felaktiga utbetalningar är där köp av tjänster skett kontant. Det

är dessutom svårt att säga hur många av de utbetalningar som sker på felaktiga grunder som kan hänföras till fusk. Regeringen anser därför att det är lämpligt att göra en försiktig bedömning av förslaget effekter.

Enligt Skatteverket begärde företagen ut sammanlagt ca 14,5 miljarder kronor för rut- och rotarbeten 2017, medan Skatteverket betalade ut ca 13,9 miljarder kronor. Det betyder att Skatteverket 2017 vägrade utbetalningar om ca 0,6 miljarder kronor. En del av detta kan hänföras till fusk, medan en del är vad Skatteverket många gånger kan anta är oavsiktliga fel som t.ex. att den skattskyldige har för lite skatt att reducera för att erhålla reduktionen eller materiella fel så som att restid eller materialkostnader har inkluderats (se t.ex. Skatteverkets rapport 2011:1 s. 88). I det följande antas att en fjärdedel av de vägrade utbetalningarna kan hänföras till fusk.

För 2019 beräknas utbetalningarna av rut- och rotavdraget sammanlagt uppgå till 15,5 miljarder kronor. Vid antagandet om samma andelar som 2017 för vägrade utbetalningar och fusk beräknas utbetalningarna som vägrats på grund av fusk vara ca 167 miljoner kronor 2019. Förslaget bedöms dels kunna leda till att denna summa ökar och dels till att utbetalningarna minskar genom en avskräckande effekt. För att uppskatta effekten av förslaget antas en ökning av 10 procent av det som i dag antas vägras på grund av fusk, vilket förväntas vara en försiktig bedömning av förslaget effekter. Den offentligfinansiella effekten av förslaget om ett krav på elektronisk betalning vid köp av rut- och rottjänster skulle med dessa antaganden uppgå till 16 miljoner kronor.

Effekter för företagen

Ett krav på elektronisk betalning vid köp av rut- och rottjänster bedöms i allt väsentligt vara positivt för utförare med ärliga avsikter. Regeringen delar utredningens bedömning att förslaget kan leda till att företagens administrativa arbete minskas eftersom kontanthantering kan anses dyr och i många fall omständlig då bankerna försöker minimera den (SOU 2017:37 s. 554). Förslaget bedöms inte heller leda till ökade administrativa kostnader i det fall företaget blir föremål för Skatteverkets kontroller då företagen redan i dag vid en eventuell kontroll behöver lämna uppgifter om betalning till Skatteverket. Dessutom innebär ett krav på elektronisk betalning att Skatteverkets underlag för kontroller förbättras, vilket förväntas leda till minskad förekomst av fusk och missbruk och således en förbättring av konkurrensen i de berörda branscherna.

Förslaget bedöms vidare vara förenligt med den nya dataskyddsförordningen (se avsnitt 5.3). Förslaget om krav på elektronisk betalning bedöms inte innebära någon skillnad för berörda företag med anledning av dataskyddsförordningen, eftersom dessa får antas hantera personuppgifter på ett sätt som gör att de kommer att omfattas av dataskyddsförordningen och konsekvenserna som följer därav, vare sig det finns ett krav på elektronisk betalning eller inte.

Effekter för enskilda

Utredningen gör bedömningen att majoriteten av aktuella betalningar redan i dag sker elektroniskt och i många fall omfattar så pass stora belopp, åtminstone för rotavdragets del, att elektroniska betalningar framstår som

det mest praktiska och ändamålsenliga betalningssättet (SOU 2017:37, s. 552). Utredningen påpekar dock att det kan finnas grupper i samhället som har en begränsad möjlighet att på egen hand betala elektroniskt. För dessa enskilda förväntas förslaget försvåra köp av rut- och rottjänster. Regeringen gör dock bedömningen, i likhet med utredningen, att de allra flesta köp av rut- och rottjänster redan sker elektroniskt och att det därför rör sig om relativt få enskilda som skulle påverkas. Definitionen av elektronisk betalning föreslås t.ex. även omfatta möjligheten att betala rut- och rotarbete med exempelvis inbetalningskort på ett bankkontor eftersom det uppfyller kraven på förmedling genom en betaltjänstleverantör och att avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt kan identifieras. Dessutom har det visats att majoriteten av befolkningen har tillgång till internetbank och redan i dag initierar gireringar elektroniskt samt att behovet av hjälp för dem som har begränsade möjligheter att på egen hand betala rut- och rotarbete elektroniskt redan torde vara tillgodosett genom en annan part (se avsnitt 5). Sammantaget förväntas förslaget påverka enskilda med ärliga avsikter i liten utsträckning och det bedöms inte begränsa deras köp av rut- och rottjänster eftersom det är möjligt att exempelvis betala med inbetalningskort på bank för att tillgodoräkna sig skattereduktion.

Övriga effekter

Den offentligfinansiella effekten av förslaget förväntas vara liten relativt omfattningen av rut- och rotavdraget. Dessutom bedöms förslaget främst påverka de utförare och köpare som i dag begär utbetalning på felaktiga grunder och i vissa av dessa fall har inget arbete utförts. Förslaget bedöms av dessa anledningar inte få några effekter för sysselsättning och antal arbetade timmar, den ekonomiska jämställdheten, fördelning och miljö.

Eventuella tillkommande utgifter för Skatteverket ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

67 kap.

15 a §

I paragrafen, som är ny, införs ett krav på att det utförda hushållsarbetet ska ha betalats elektroniskt för rätt till skattereduktion. Kravet omfattar skattereduktion i de fall när utföraren är godkänd för F-skatt, eller om hushållsarbetet har utförts utomlands, ett intyg som visar att utföraren genomgår motsvarande kontroll i sitt hemland som den som är godkänd för F-skatt. En sådan utförare får enligt 6 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete begära utbetalning från Skatteverket om köparen inte har betalat hela utgiften för hushållsarbetet.

Med elektronisk betalning avses en betalning som har förmedlats av en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och som

innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt. Exempel på en sådan elektronisk betalning är en betalning med inbetalningskort, kontokort, BankID och Swish.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

En sammanfattning av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) Bilaga 1

Sammanfattningen omfattar endast de förslag som denna lagrådsremiss behandlar.

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är enligt direktivet att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

I uppdraget har ingått att göra en kartläggning av den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former riktas mot dessa system och att identifiera riskfaktorer i de system som är mest brottsutsatta. Utredningen har vidare fått i uppgift att se över funktionen för uppföljning och kontroll hos brottsutsatta myndigheter och analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra denna brottslighet. I detta sammanhang har utredningen även haft i uppgift att föreslå åtgärder.

Därutöver har uppdraget bestått i att se över ett antal särskilt utpekade frågor. Det har gällt frågor om näringsförbudens tillämpning i sammanhang av brott mot välfärdssystemen, behovet av och förutsättningar för en spärrtid för företag som har missbrukat välfärdssystemen samt riskerna med att godta kontanta betalningar som grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. Vi har också haft i uppdrag att överväga vilka för- och nackdelar det finns med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen.

Uppdraget utgår från den organiserade och systematiska ekonomiska brottslighet som riktas mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system. En central uppgift har således varit att identifiera denna brottslighet. Detta har vi gjort genom att kartlägga den brottslighet som vi menar är att anse som organiserad och systematisk i detta sammanhang. Kartläggningen har därefter fått ligga till grund för riskinventeringen. Utifrån de risker som identifierats har vi tagit fram förslag till de åtgärder som vi menar är mest angelägna att genomföra.

Uppdraget är mycket omfattande och vissa avgränsningar utöver dem som redan framgår av direktivet har därför varit nödvändiga att göra.

Då det inte finns några fasta eller entydiga definitioner av begreppen *ekonomisk brottslighet*, *organiserad och systematisk brottslighet* eller av vad som innefattas i begreppen *välfärdssystem* och *andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system* har vi varit hänvisade till att definiera begreppen utifrån vårt uppdrag.

Våra utgångspunkter

I arbetet har vi låtit några utgångspunkter styra hur vi tagit oss an uppdraget. Utgångspunkterna har därför också haft stor betydelse för våra resonemang och de förslag som vi lägger.

Den första utgångspunkten är att de olika system som ryms inom välfärdsstaten utgör en helhet. Utredningen har anlagt ett systemövergripande perspektiv på uppdraget, eftersom en samlad översyn av myndigheternas kontroll ger en bättre möjlighet till jämförelser mellan de olika myndigheternas arbetssätt och strukturer. Detta innebär att det blir naturligt och mest ändamålsenligt att också identifiera de övergripande och gemensamma riskerna för brottsliga angrepp på välfärdssystemen och föreslå åtgärder utifrån ett sådant angreppssätt. De behov av förändringar som utredningen har identifierat kan vara alltifrån mycket övergripande och så omfattande att de inte ryms inom ramen för vårt uppdrag, till sådana som på detaljnivå anses motiverade att genomföra i syfte att skapa ett mer samordnat och enhetligt system för att förebygga och beivra brottsligheten.

Den andra utgångspunkten är att kontroll är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka *avsiktliga* felaktiga utbetalningar. En väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna har en viktig brottsförebyggande funktion. Kontrollerna ska sättas in så tidigt som möjligt i handlägningsprocessen, vilket har finansiella fördelar för den offentliga sektorn och i högre grad leder till att besluten blir rätt från början.

Den tredje utgångspunkten är att det krävs att myndigheterna arbetar aktivt och reagerar mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet såväl mot den offentliga sektorns inkomster som mot dess utgifter. Detta för att välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa.

Kartläggningen

Kartläggningen omfattar brottslighet som riktas mot flera olika utbetalande aktörer. Dessa är Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Materialet i kartläggningen består av rapporter och tidigare utredningar som berör brottsligheten, annan myndighetsintern information om brottsligheten samt av brottsanmälningar som gjorts av aktörerna. I kartläggningen har även ett antal domar tagits med som enligt vår mening på ett bra sätt illustrerar vilken typ av brottslighet som aktörerna utsätts för. Det mest omfattande materialet i kartläggningen utgörs av brottsanmälningar, då totalt 7 350 anmälningar har analyserats.

Det första steget i kartläggningen har varit att analysera vilken brottslighet som omfattas av vårt uppdrag, vilken vi har valt att benämna *kvalificerad välfärdsbrottslighet*. Med detta begrepp menar vi brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, t.ex. anställningshandlingar eller

identitetshandlingar, eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid. Avgörande för om ett brott har ansetts omfattas av vårt uppdrag har varit en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det andra steget i analysen har bestått i att identifiera vilka system som är utsatta och vad som vid en samlad bedömning kan anses utgöra gemensamma kännetecken hos den kvalificerade brottsligheten.

Det finns naturligtvis en rad begränsningar i en sådan kartläggning som vi har valt att genomföra. Vi menar dock att kartläggningen ger en bra och rättvisande bild över den allvarliga brottslighet som riktas mot välfärdssystemen.

Vi bedömer att samtliga utbetalande aktörer som ingår i kartläggningen i varierande grad är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Det finns också skäl att fråga sig om även utbetalningssystem som inte har förekommit i några brottsanmälningar kan vara brottsutsatta. Anledningen till detta är att det inte har framkommit någon information om att ett visst utbetalningssystem skulle skilja sig från övriga i någon avsevärd mån i fråga om utformning eller handläggning som skulle ha betydelse ur kontroll- eller brotts synpunkt. Det är dessutom så att flera av de kännetecken på brottsligheten som identifierats gäller för välfärdssystemen och brottsligheten generellt, varför man kan misstänka att fler system kan vara utsatta.

Ett övergripande kännetecken på den kvalificerade välfärdsbrottsligheten är att den inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna i dag inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Ett annat sådant kännetecken är att brottsligheten utnyttjar svagheter i den materiella lagstiftningens konstruktion. Mer konkreta kännetecken är att det ofta är fråga om höga belopp, ersättning som har mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg samt att flera personer är inblandade i de brottsliga uppläggen. Det förekommer även olika typer av internationella kopplingar i denna typ av brottslighet.

När det gäller att uppskatta brottslighetens omfattning har sådana försök gjorts tidigare av såväl andra utredningar som myndigheter. Detta är en mycket svår uppgift och de tidigare uppskattningarna är inte invändningsfria. Det är därför vanskligt att motivera olika åtgärder med sådana uppskattningar som grund. Vi har i stället tagit fram våra förslag till förändringar utifrån de risker som vi har uppmärksammat och med beaktande av hur allvarligt vi har bedömt att dessa risker påverkar förtroendet för välfärdssystemen. Detta innebär att vi inte gör någon uppskattning av brottslighetens omfattning.

När det gäller den anmälda brottslighetens beloppsmässiga storlek kan vi emellertid konstatera att det belopp som totalt har anmälts för samtliga aktörer under de granskade perioderna uppgår till 608,7 miljoner kronor varav 508,9 miljoner kronor avser kvalificerad välfärdsbrottslighet (84 procent). Det innebär att en mycket stor del av det totala anmälda beloppet kan hänföras till kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Den brottslighet som faktiskt både upptäcks och anmäls avviker markant från de beloppsmässiga bedömningar som tidigare har gjorts av storleken på avsiktligt felaktiga utbetalningar. Detta oavsett hur nära verkligheten dessa tidigare uppskattningar ligger. Enligt vår bedömning beror

skillnaderna på i huvudsak två faktorer, dels att mörkertalet är mycket stort, dels att brott som faktiskt upptäcks inte anmäls.

Identifierade riskfaktorer

I kartläggningen har vi identifierat ett antal riskfaktorer i såväl de utsatta välfärdssystemen som vid bekämpandet av brott mot dessa system. Det är endast de risker som enligt vår bedömning är särskilt stora och angelägna att motverka som har tagits upp. Vi har valt att lyfta fram tre övergripande riskfaktorer.

Det handlar för det första om att uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden, framför allt uppgifter som är registrerade i folk-bokföringsdatabasen. Dessa uppgifter spelar en viktig roll för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. Det gäller även uppgifter som registreras av Bolagsverket, vilket försvårar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och lagföra brottsligheten.

För det andra menar vi att beslutsunderlaget hos de utbetalande aktörerna utgör en riskfaktor. Förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter är inte ändamålsenliga och väl avvägda och det finns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen blir felaktiga eftersom de fattas på felaktiga beslutsunderlag. Detta gäller särskilt uppgifter om företag.

En tredje riskfaktor är att de brottsbekämpande myndigheterna inte har de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna utredas och beivras i tillräcklig omfattning.

Våra åtgärdsförslag

De risker som vi har identifierat i fråga om att godta kontanta betalningar som grund för positiva beslut om utbetalningar ur välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, är att utbetalningar sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras på grund av bevissvårigheter. Vi menar därför att det som villkor för rätten till de stöd som omfattas av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om stöd för nystartsjobb och förordningen om stöd för yrkesintroduktionsanställningar, införs bestämmelser om att löneutbetalningarna ska göras med spårbart betalningsmedel under hela den tid som stödet utgår. Vi föreslår även att det införs ett villkor för rätten till rot- och rutavdrag som innebär att betalningen av det arbete som kan grunda rätt till avdrag ska ha gjorts med spårbart betalningsmedel. Med spårbart betalningsmedel avses en betalning som gjorts genom ett elektroniskt förfarande där det går att klarlägga att en betalning har gjorts med ett visst belopp mellan en viss betalare och en viss betalningsmottagare vid en viss tidpunkt.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen
(1999:1229)

Häringenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229) ska införas en ny paragraf, 67 kap. 15 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

67 kap.

15 a §

För rätt till skattereduktion när arbetet utförs av utförare som avses i 16 § 1 och 17 § krävs att det utförda hushållsarbetet har betalats elektroniskt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Bestämmelsen tillämpas inte i fråga om hushållsarbete som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanser till betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Efter remiss har följande instanser yttrat sig över betänkandet: Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Malmö tingsrätt, Umeå tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Linköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Revisorsinspektionen, Migrationsverket, Datainspektionen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för delaktighet, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Gävleborg län, Länsstyrelsen i Norrbotten län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Statskontoret, E-legitimationsnämnden, Linnéuniversitetet, Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen), Uppsala universitet Juridiska institutionen), Centrala studiestödsnämnden, Transportstyrelsen, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Alvesta kommun, Bodens kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Karlshamns kommun, Karlstads kommun, Norrköpings kommun, Skövde kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Tranås kommun, Trollhättans kommun, Vilhelmina kommun, Västervik kommun, Stockholms läns landsting, Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), Delegation för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Landsorganisationen i Sverige (LO), Rekonstruktörs- och konkursförvaltarkollegiet (REKON), Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Vårdföretagarna Almega.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig över betänkandet: Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Kalmar kommun, Kiruna kommun, Lidköpings kommun, Kalmar läns landsting, Västerbotten läns landsting, Företagarna och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO).

Följande remissinstanser har inte kommit in med något yttrande: Alingsås kommun, Botkyrka kommun, Falun kommun, Kävlinge kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Storuman kommun, Timrå kommun, Varbergs kommun, Visby kommun, Ystads kommun, Hallands läns landsting, Centrum för rättvisa, Fastighetsägarna Sverige, Handikappförbunden, Hyresgästföreningen, Lika unika - federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Svenskt Näringsliv och Sveriges domareförbund.

Yttrande har vidare kommit in från: Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Polisförbundet, Växjö kommun och Småföretagarnas Arbetslöshetskassa.