

# Kvalificerad välfärdsbrottslighet

– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

*Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:37**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24605-4

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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.

Samma dag förordnades f.d. landshövdingen Lars-Erik Lövdén som särskild utredare.

Den 25 november 2015 förordnades som experter i utredningen kammaråklagaren Elisabeth Börjesson (Ekobrottsmyndigheten), enhetschefen Eva-Lena Edberg (Arbetsförmedlingen), verksjuristen Josefin Eklund Mooij (Migrationsverket), polisinspektören Torbjörn Hermansson (Polismyndigheten), verksamhetsområdeschefen Britt-Marie Hultström (Försäkringskassan), verksamhetschefen Sven Kihlgren (Kronofogdemyndigheten), enhetschefen Kent Larsson (Pensionsmyndigheten), kammaråklagaren Kristina Lindhoff Carleson (Åklagarmyndigheten), skattedirektören Marie Matsson Vangekrantz (Skatteverket) och utredaren Johanna Skinnari (Brå). Till Justitiedepartementets expert förordnades sektionschefen Eric Leijonram (Kriminalvården). Den 17 februari 2016 förordnades som experter i utredningen också verksjuristen Martin Hamrin (CSN) och försäkringsjuristen Karin Winberg Augst (SEKO) samt den 20 april 2016 handläggaren Lena Svensson (SKL).

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 november 2015 sektionschefen Liselotte Westerlind och hovrättsassessorn Fredrik Van Kesbeeck Andersson. Under perioderna 1 januari–30 juni och 1 september–31 december 2016 har dessutom den fristående utredaren Christer Persson på deltid varit anställd som sekreterare i utredningen.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Vi använder därför vi-form i betänkandet. Experterna har också i allt väsentligt

ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Skilda uppfattningar i enskildheter och beträffande formuleringar har dock förekommit utan att detta har behövt komma till uttryck i något särskilt yttrande.

Utredningen överlämnar nu betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, SOU 2017:37.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2017

Lars-Erik Lövdén

/Liselotte Westerlind  
Fredrik Van Kesbeeck Andersson  
Christer Persson

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>17</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>21</b>
<b>Summary</b> .....	<b>33</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>47</b>
1.1 Förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet .....	47
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	49
1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	51
1.4 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	52
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	54
1.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	56
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.....	57
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	58

1.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	60
1.10	Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) .....	62
1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	64
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.....	66
1.13	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	67
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:836) om näringsförbud.....	71
1.15	Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).....	72
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten .....	73
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	74
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet .....	75
1.19	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97) .....	76
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb .....	77
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.....	78

1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.....	79
1.23	Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261).....	81
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar .....	83
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten .....	84
1.26	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30).....	86
<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>89</b>
2.1	Utredningens uppdrag.....	89
2.2	Utredningens arbete .....	90
2.3	Närmare om uppdraget och dess avgränsningar.....	91
2.3.1	Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden .....	91
2.3.2	Kartläggningen .....	96
2.3.3	Riskinventering .....	97
2.3.4	Kontrollsystem och informationsutbyte.....	99
2.3.5	De brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att effektivt utreda och beivra brott.....	100
2.3.6	Näringsförbud och spärrtid .....	101
2.3.7	Systemövergripande perspektiv .....	102
2.4	Angränsande utredningar .....	102
2.4.1	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.....	103
2.4.2	Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen .....	104
2.4.3	Välfärdsutredningen.....	106
2.5	Betänkandets disposition .....	108

<b>DEL I Inledande beskrivningar och allmänna utgångspunkter .....</b>	<b>111</b>
<b>3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter.....</b>	<b>113</b>
3.1 Inledning .....	113
3.2 Velfärdsstaten.....	113
3.2.1 Den generella velfärdsmodellen .....	115
3.2.2 Sociala ersättningar .....	116
3.3 Tidigare arbete för att motverka felaktiga utbetalningar .....	119
3.4 Kontroll som brottsförebyggande åtgärd.....	121
3.5 Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter .....	125
<b>4 Berörda myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag och regelverk.....</b>	<b>127</b>
4.1 Inledning .....	127
4.2 Gemensamma regelverk.....	128
4.2.1 Förvaltningslagen.....	128
4.2.2 Offentlighets- och sekretesslagen.....	131
4.2.3 Grundläggande utgångspunkter för behandling av personuppgifter .....	142
4.3 Registerförande myndigheter .....	145
4.3.1 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet .....	145
4.3.2 Bolagsverket.....	149
4.3.3 Utfärdare av handlingar som styrker registrerade uppgifter.....	150
4.3.4 Samverkan mot brott .....	151
4.4 Utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor .....	152
4.4.1 Arbetsförmedlingen.....	152
4.4.2 Arbetslöshetskassorna.....	154
4.4.3 Centrala studiestödsnämnden.....	156
4.4.4 Försäkringskassan.....	159
4.4.5 Migrationsverket.....	161
4.4.6 Pensionsmyndigheten .....	165



4.4.7	Sveriges kommuner.....	167
4.4.8	Länsstyrelser.....	169
4.4.9	Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	171
4.4.10	Samverkan mot brott.....	173
4.5	Brottsbekämpande myndigheter.....	174
4.5.1	Åklagarmyndigheter .....	174
4.5.2	Polismyndigheten.....	175
4.5.3	Skatteverkets skattebrottsenhet .....	176
4.5.4	Offentlighet och sekretess vid brottsbekämpning.....	177
4.6	Tillsynsmyndigheter.....	179
4.6.1	Kronofogdemyndigheten.....	179
4.6.2	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen .....	180
4.6.3	Inspektionen för socialförsäkringen.....	181
4.6.4	Inspektionen för vård och omsorg .....	181

## **DEL II Kartläggning och riskinventering ..... 183**

### **5 Kartläggning av kvalificerad välfärdsbrottslighet..... 185**

5.1	Inledning.....	185
5.2	Material och metod.....	186
5.2.1	Vilket material har analyserats? .....	186
5.2.2	Hur har vi gått tillväga?.....	190
5.2.3	Kartläggningens begränsningar.....	192
5.3	Resultatet av kartläggningen .....	194
5.3.1	Tidigare beskrivningar av brottsligheten .....	194
5.3.2	Arbetsförmedlingen.....	199
5.3.3	Arbetslöshetskassorna .....	207
5.3.4	Centrala studiestödsnämnden .....	211
5.3.5	Försäkringskassan .....	215
5.3.6	Pensionsmyndigheten.....	227
5.3.7	Länsstyrelserna.....	233
5.3.8	Sveriges kommuner .....	235
5.3.9	Migrationsverket.....	239
5.3.10	Skatteverket.....	241
5.3.11	Myndighetsgemensamt seminarium.....	249

5.4	Rättsfall.....	250
5.4.1	Identitetsrelaterad brottslighet .....	251
5.4.2	Assistansersättning m.m.....	253
5.4.3	Arbetsmarknadspolitiska stödprogram.....	254
5.4.4	Lönegaranti .....	255
5.4.5	Utbetalning i samband med rot- och rutavdrag....	256
5.4.6	Studiemedel.....	256
5.4.7	Tandvårdsstöd.....	257
5.5	Sammanfattande iakttagelser .....	258
5.5.1	Brottsutsatta system .....	258
5.5.2	Brottslighetens kännetecken .....	259
5.5.3	Särskilt om storleken på den anmälda brottsligheten .....	263
<b>6</b>	<b>Identifierade riskfaktorer .....</b>	<b>265</b>
6.1	Inledning .....	265
6.2	Registrerade uppgifter som riskfaktor.....	266
6.2.1	Förekomsten av oriktiga identiteter.....	266
6.2.2	Utbytet av information är inte ändamålsenligt och effektivt.....	269
6.2.3	Kontrollen av registrerade uppgifter.....	270
6.3	Beslutsunderlaget som riskfaktor .....	271
6.3.1	Otydligt utredningsansvar.....	271
6.3.2	Förekomsten av oriktiga intyg .....	273
6.3.3	Kontroll av beslutsunderlaget .....	273
6.4	Brottsbekämpande myndigheters förutsättningar som riskfaktor .....	276
6.4.1	Brottslighetens karaktär gör den svårupptäckt.....	277
6.4.2	Den straffrättsliga regleringen är inte sammanhållen.....	279
6.4.3	Behov av enhetlig och samordnad styrning för utbetalande och brottsbekämpande myndigheter.....	281
6.4.4	Behov av kompetens och samverkan.....	281

<b>DEL III Utredningens överväganden och förslag .....</b>	<b>283</b>
<b>7 Korrekta uppgifter i register förebygger brott.....</b>	<b>285</b>
7.1 Inledning.....	285
7.2 Närmare om folkbokföring.....	286
7.2.1 Bakgrund .....	286
7.2.2 Folkbokföringen i dag.....	287
7.3 Kort om Bolagsverket .....	294
7.4 Motverka oriktiga identiteter och oriktiga intyg.....	295
7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor .....	295
7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring.....	302
7.4.3 Uppgifter om pass får registreras i folkbokföringsdatabasen.....	307
7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras .....	310
7.4.5 Migrationsverket ges direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser .....	315
7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte.....	320
7.5.1 Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas.....	320
7.5.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen.....	333
7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas .....	344
7.6 Bättre förutsättningar för kontroll.....	349
7.6.1 Folkbokföringsverksamheten ges möjlighet att göra besök .....	349
7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter .....	354
7.7 Ett folkbokföringsbrott införs.....	359

<b>8</b>	<b>Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott .....</b>	<b>369</b>
8.1	Inledning .....	369
8.2	En mer samlad reglering och enhetlig kontroll i välfärdssystemen .....	370
8.2.1	Förutsättningarna för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen bör utredas .....	370
8.2.2	Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt.....	375
8.2.3	Migrationsverket ges återkravs rätt.....	379
8.2.4	Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket.....	381
8.3	Förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlaget.....	385
8.3.1	Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas .....	385
8.3.2	Ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar .....	398
8.3.3	Försäkringskassan får möjlighet att inhämta uppgifter om juridiska personer.....	403
8.3.4	Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl.....	406
8.3.5	Arbetsförmedlingen ges möjlighet att inhämta uppgifter från tredje man.....	411
<b>9</b>	<b>Bättre förutsättningar att upptäcka och anmäla brott ....</b>	<b>417</b>
9.1	Inledning .....	417
9.2	Underrättelseverksamhet.....	418
9.2.1	Utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet bör övervägas .....	418
9.2.2	Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.....	422
9.3	Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter.....	427

<b>10</b>	<b>En mer samlad straffrättslig reglering .....</b>	<b>437</b>
10.1	Inledning.....	437
10.2	Kort om bidragsbrottslagen .....	438
10.3	Tidigare kritik mot tillämpningsområdet .....	441
10.4	Våra överväganden.....	444
10.4.1	Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas.....	444
10.4.2	Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs .....	450
10.4.3	Grova bidragsbrott bör vara åklagarledda .....	452
<b>11</b>	<b>Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen .....</b>	<b>455</b>
11.1	Inledning.....	455
11.2	Gällande ordning .....	456
11.2.1	Brottsbekämpande verksamhet .....	456
11.2.2	Organisation.....	465
11.2.3	Utredningarnas karaktär .....	468
11.3	Behov av förändring .....	474
11.3.1	Några statistiska uppgifter.....	474
11.3.2	Tidigare rekommendationer har inte lett till önskat resultat och samma problem kvarstår.....	478
11.4	Ny organisation för brottsbekämpning.....	479
11.4.1	En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas .....	481
11.4.2	Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan .....	485
11.4.3	Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten .....	492
11.5	Närmare om utformning av Försäkringskassans bidragsbrottsenhet.....	495
11.5.1	Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.....	495
11.5.2	Förundersökningsledning.....	500
11.5.3	Biträda förundersökningsledare vid förundersökning.....	503

11.5.4	Förutredning.....	507
11.5.5	Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen .....	508
11.5.6	Anmälan om bidragsbrott .....	511
11.5.7	Lagteknisk lösning.....	512
<b>12</b>	<b>Näringsförbud och spärrtid .....</b>	<b>515</b>
12.1	Inledning .....	515
12.2	Näringsförbud vid missbruk av välfärdssystemen .....	516
12.2.1	Bakgrund.....	516
12.2.2	Gällande rätt i korta drag.....	517
12.2.3	Kartläggning.....	519
12.2.4	Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen ska särskilt beaktas vid näringsförbud.....	522
12.3	Spärrtid för företag vid missbruk av välfärdssystemen .....	526
12.3.1	Inledning.....	526
12.3.2	En spärrtid för företag bör inte införas.....	526
<b>13</b>	<b>Spårbara betalningsmedel .....</b>	<b>535</b>
13.1	Inledning .....	535
13.2	Allmänna utgångspunkter.....	536
13.2.1	Kort om omfattningen av kontanta och elektroniska betalningar .....	536
13.2.2	Kort om kontanters rättsliga ställning .....	538
13.2.3	Några grundläggande skillnader mellan kontanta och elektroniska betalningar.....	540
13.3	Kartläggning.....	541
13.3.1	Kontanta betalningar godtas som grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen ....	541
13.3.2	Kontanta betalningars betydelse för beslut i välfärdssystemen.....	542
13.4	Risker med kontanta betalningar.....	546
13.5	Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar .....	549

<b>14</b>	<b>Samordnad utbetalningsfunktion.....</b>	<b>557</b>
14.1	Inledning.....	557
14.2	Behov av samordning och informationsutbyte.....	558
14.3	Det centrala utbetalningssystemet i Norge .....	560
14.3.1	Arbets- og velferdsetaten .....	560
14.3.2	Uppföljning och utvärdering av NAV- reformen.....	565
14.3.3	Sammanfattande slutsatser.....	566
14.4	Det centrala utbetalningssystemet i Danmark .....	567
14.4.1	Udbetaling Danmark .....	567
14.4.2	Uppföljning och utvärdering av reformen .....	570
14.4.3	Sammanfattande slutsatser.....	571
14.5	En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas.....	572
<b>DEL IV Konsekvenser och författningskommentarer m.m.....</b>		<b>581</b>
<b>15</b>	<b>Ikraftträdande m.m. och konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>583</b>
15.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	583
15.2	Konsekvenser av förslagen .....	584
15.2.1	Inledning .....	584
15.2.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	587
15.2.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	588
15.2.4	Offentligfinansiella besparingar.....	590
15.2.5	Kostnader för myndigheter och kommuner .....	591
15.2.6	Övergripande integritetsanalys.....	604
15.2.7	Konsekvenser för företag.....	606
15.2.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män .....	606
<b>16</b>	<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>609</b>
16.1	Förslaget till lag om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet .....	609
16.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	612

16.3	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223) .....	613
16.4	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	613
16.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	615
16.6	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) .....	618
16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program .....	618
16.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	619
16.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	620
16.10	Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612) .....	620
16.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen .....	622
16.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.....	623
16.13	Förslaget till lag om ändring i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) .....	623
16.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:836) om näringsförbud.....	625
	<b>Referenser .....</b>	<b>627</b>
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:96.....	639



# Förkortningar

ALF	Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
BrB	Brottsbalk (1962:700)
Brå	Brottsförebyggande rådet
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Dataskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter
Ds	Departementsserien
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02)
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FdbF	Förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
FdbL	Lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
FL	Förvaltningslag (1986:223)

FOF	Folkbokföringsförordning (1991:749)
FOL	Folkbokföringslag (1991:481)
HVB-hem	Hem för vård och boende
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen/Justitieombuds- männens ämbetsberättelse
KFM	Kronofogdemyndigheten
LMA	Lag (1994:137) om mottagande av asyl- sökande m.fl.
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
NAV	Arbets- og velferdsetaten
NBC	Nationellt bedrägericenter
NOU	Norges offentlige utredninger
Nuc	Nationella underrättelsecentret
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PGI	Pensionsgrundande inkomst
Prop.	Regeringens proposition
PUL	Personuppgiftslag (1998:204)
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsform (1974:152)
Rskr.	Riksdagsskrivelse
Ruc	Regionalt underrättelsecentrum
SdbF	Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattnings- verksamhet
SdbL	Lag (2001:181) om behandling av upp- gifter i Skatteverkets beskattningsverk- samhet
SFB	Socialförsäkringsbalk (2010:110)

SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SO	Arbetslöshetskassornas Samorganisation
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	Statens personadressregister
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
UdF	Utlänningsdataförordning (2016:30)
UdL	Utlänningsdatalag (2016:27)
UtlF	Utlänningsförordning (2006:97)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)



# Sammanfattning

## 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 *välfärdsystem 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 välfärdsystemen 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 välfärdsystemen och andra närliggande skattefinansierade och skatte-subventionerade 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 kartlägg-

ningen 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 brottsynpunkt. 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 folkbokföringsdatabasen. 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

### Åtgärder för att motverka att registrerade uppgifter inte speglar verkliga förhållanden

Vi menar att det är mycket viktigt att vidta åtgärder för att motverka användandet av såväl oriktiga identiteter som oriktiga identitetshandlingar. Därför föreslår vi att man tar ett samlat grepp om dessa frågor genom att minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och koncentrera ansvaret för utfärdande till en myndighet. Detta bör ses över i särskild ordning genom att regeringen tillsätter en utredning som dessutom får i uppgift att utreda behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk samt föreslår de förändringar som behövs för att biometrisk data i större utsträckning ska användas för att säkerställa att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden. Redan i dag menar vi att regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att se över sina rutiner vid utlämnande av körkort och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förhindra att körkort används i samband med bedrägeri eller annan brottslighet.

Vidare föreslår vi att Skatteverket ska ges möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig, samt att det blir tillåtet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen.

Det har framkommit att oriktiga uppgifter om anställningsförhållanden ofta förekommer vid den nu aktuella brottsligheten. Vi föreslår därför att Skatteverket ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis. Handlingen ska tillhandahållas av Skatteverket och kunna beställas genom en automatiserad tjänst. Uppgifterna i arbetsbeviset ska sammanställas och presenteras på ett standardiserat sätt utifrån vem som är frågeställare och arbetsbevisets syfte.

För att åstadkomma ett mer effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte föreslår vi att direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter medges i högre grad än vad som är tillåtet i dag. Det handlar då om att ge Migrationsverket direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt utlänningslagen eller ansökningar om och kontroll av arbetstillstånd enligt utlänningslagen. Det handlar vidare om att ge

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverkets beskattningsverksamhet och hos Migrationsverket. Därutöver föreslår vi att underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen utvidgas väsentligt på så sätt att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att en registrerad uppgift i folkbokföringsregistret är felaktig eller ofullständig. Undantag från denna skyldighet kan göras i vissa fall.

För att ge bättre förutsättningar för kontroll i vissa ärenden föreslår vi att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt för bedömningen av folkbokföring. För att markera allvaret med att lämna oriktiga uppgifter vid folkbokföring eller underlåta att uppfylla sin anmälningsskyldighet menar vi att ett nytt folkbokföringsbrott bör införas.

Slutligen lägger vi förslag om att Bolagsverkets uppdrag bör ses över i särskild ordning med syfte att ge myndigheten ett tydligt uppdrag att kontrollera uppgifter så att de register som förs av myndigheten i större utsträckning speglar verkliga förhållanden.

### **Åtgärder för att förbättra beslutsunderlagen för utbetalande aktörer**

De utbetalande aktörerna har olika legala förutsättningar när det gäller att kontrollera uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar. Regelverken kring förfarandet vid handläggningen är dessutom i vissa fall svåröverskådligt och splittrat. För att åstadkomma ett tydligare och mer enhetligt regelverk föreslår vi att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen. Vi menar vidare att det tydligt måste framgå av de utbetalande aktörernas instruktioner att de ska vidta förebyggande och upptäckande åtgärder för att minska riskerna för felaktiga beslut och utbetalningar. För att detta ska få genomslag måste aktörerna ges ändamålsenliga och tydliga förutsättningar att behandla personuppgifter.

Det finns ett behov av att redan nu föreslå ett flertal konkreta åtgärder. Vi föreslår därför att Migrationsverket ska få återkräva felaktigt utbetalt bistånd, vilket det i dag inte finns möjlighet till. Vi

menar också att utbetalningen av lönegaranti bör flyttas från de länsstyrelser som i dag handlägger dessa ärenden till Skatteverket. Andra åtgärder för att förbättra beslutsunderlaget är att underrättelseskylldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att avse även pensioner. Lagen utvidgas också till att gälla sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas till denne. På så sätt kommer även stöd som avser en viss person men som utbetalas till ett företag eller annan att omfattas av lagens tillämpningsområde. Även lönegarantin lyfts in i lagen. Underrättelseskylldigheten utvidgas också till att gälla för kommunernas socialnämnder samt konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Bolagsverket.

Det finns vidare anledning att förbättra möjligheterna för Försäkringskassan att inhämta försäkringsmedicinska utredningar som beslutsunderlag. Det pågår för närvarande en lagstiftningsprocess om denna fråga och vi vill framhålla att det är viktigt att man säkerställer att sådana undersökningar kan inhämtas i den utsträckning det finns behov, exempelvis gällande assistansersättningen. Likaså finns enligt vår bedömning ett stort behov av utökade möjligheter att från andra aktörer kunna inhämta uppgifter om juridiska personer och att kunna begära uppgifter från banker och andra penninginrättningar när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Vi lägger förslag om sådana utökade möjligheter.

Välfärdsutredningen har bl.a. lagt förslag rörande tillstånd och tillsyn gällande de aktörer som verkar på välfärdsområdet. Även dessa förslag menar vi har stor betydelse för att motverka nu aktuell brottslighet.

Även Arbetsförmedlingen har behov av att i större utsträckning kunna inhämta information för att kontrollera lämnade uppgifter. Vi föreslår därför att myndigheten får möjlighet att begära uppgifter från myndigheter och försäkringsinrättningar om såväl fysiska som juridiska personer när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av regelverken som styr de olika arbetsmarknadspolitiska stöden. Arbetsförmedlingen ges även rätt att begära uppgifter från banker och andra penninginrättningar för samma ändamål när det gäller enskilda näringsidkare och juridiska personer. När det

gäller enskilda fysiska personer begränsas denna rätt till att avse vem som är innehavare av ett visst konto.

### **Åtgärder för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka och beivra brott**

Vi menar att det finns skäl att se över de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att inhämta information i underrättelseverksamheten vid vissa typer av allvarlig brottslighet mot välfärdsystemen. Några av frågorna på området håller för närvarande på att ses över och vi vill framhålla vikten av att man särskilt ser över förutsättningar för att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet även gällande sådana brott vars straffminimum inte medger en sådan inhämtning, men trots det kan vara lika allvarliga, omfattande och avancerade som brott för vilka lagen i dag kan tillämpas. Vi menar att grovt bidragsbrott är ett exempel på sådant brott. I vårt arbete har vi även identifierat behov av att kunna inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar på underrättelsestadiet. Även vad avser sådan information är behovet av effektiva verktyg för inhämtande i underrättelseverksamheten särskilt påtagligt när det gäller allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen. Denna fråga har dock varit alltför omfattande för att kunna rymmas inom ramen för vårt uppdrag, varför den lämpligen bör ses över i särskild ordning.

Med utgångspunkt i befintlig samverkan, exempelvis den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, finns det enligt vår mening inte skäl att i nuläget föreslå särskilda åtgärder i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottutsatta myndigheter.

Precis som för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen föreslår vi att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till denne. På så sätt omfattas även de stöd som utbetalas till företag av lagen. Även här lyfts lönegarantin in under lagens tillämpningsområde. Som en konsekvens av denna utvidgning, dvs. att de brott som i dag bedöms enligt bedrägeribestämmelsen i stället ska bedömas enligt bidragsbrottslagen, bör straffskalan för grovt bidrags-

brott skärpas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år för att ge förutsättningar för att kunna bestämma en adekvat påföljd. Vi menar även att förundersökningar om grova bidragsbrott bör vara åklagarledda.

På grund av utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde införs en skyldighet för konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Kronofogdemyndigheten att anmäla brott mot lagen när det gäller lönegaranti. Vidare införs en skyldighet för Skatteverket att anmäla brott om gärningen har samband med avdrag för hushållsarbete och att anmäla brott mot folkbokföringslagen.

### **Särskilt om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen**

För att upprätthålla trovärdigheten för såväl välfärdssystemen som rättsväsendet är det av stor vikt att bekämpningen av brott är effektiv och rättssäker. Enligt vår mening finns det ett stort behov av förändringar på detta område. Den nuvarande ordningen för bekämpning av brott mot välfärdssystemen är inte ändamålsenlig och vi föreslår därför att en ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas utanför Polismyndigheten. Enheten bör placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan enligt den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet. Bidragsbrottsutredningarna ska hållas organisatoriskt avskilda från utredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar. Denna reform bör genomföras efterhand som kompetens och organisation byggs upp.

Vi föreslår vidare att utredningar och mål om brott mot bidragsbrottslagen i fortsättningen ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Skälen till detta är att det enligt vår mening finns en nära koppling mellan många av de brott som Ekobrottsmyndigheten i dag handlägger och brott mot välfärdssystemen. Vi menar att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har tillgång till en bred och blandad utredningsresurs med kompetens som är väl anpassad för utredningar om kvalificerade välfärdsbrott. I större utredningar där det kan finnas behov av sådan kompetens som finns hos skattebrottsenheten innebär vårt förslag att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har goda förutsättningar att sätta ihop blandade utredningsgrupper med polisiär kompetens, skatterättslig kompetens och utredare från bidragsbrottsenheten. En ordning där åklagare vid Ekobrottsmyndig-

heten leder förundersökningar om grova bidragsbrott och handlägger mål om brott mot bidragsbrottslagen skulle därför kunna bidra till en bättre interaktion i fråga om brottsutredningar om skattebrott och välfärdsbrott. Myndigheten har även en uppbyggd underrättelseverksamhet med spetskompetens inom ekonomisk brottslighet som kan vara till stor fördel när det gäller att beivra den mer kvalificerade välfärdsbrottsligheten.

Särskilt förordnade befattningshavare inom Försäkringskassans bidragsbrottsenhet ska få fatta beslut om att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. Så snart saken inte är av enkel beskaffenhet eller om det av annat skäl är påkallat ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare. Enheten ska få utreda brott enligt bidragsbrottslagen och kunna biträda åklagare vid förundersökning i fråga om andra brott om det finns särskilda skäl för det. Enheten ska vidare enligt vissa angivna förutsättningar självständigt få verkställa beslag, utföra s.k. registertopsning och medverka vid husrannsakan som verkställs av polisman. Den ska även få utföra s.k. förutredningar och få bedriva underrättelseverksamhet i fråga om brottslighet mot välfärdssystemen. Anmälningar om brott mot bidragsbrottslagen ska göras till Försäkringskassans bidragsbrottsenhet eller åklagare.

Försäkringskassans brottsbekämpande uppgifter ska regleras i en ny lag.

## I direktivet särskilt utpekade frågor

Det har varit en svår uppgift att kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen. Den brist som har indikerats är att näringsförbud generellt inte används i den utsträckning som det borde. Vi har inte funnit några behov av genomgripande förändringar av näringsförbudslagstiftningen. Enligt vår mening bör dock de förhållanden som särskilt ska tas hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat ur allmän synpunkt, kompletteras med förhållandet att åsidosättandet har inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen.

När det gäller frågan om spärrtid för företag som i avsevärd omfattning har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen menar vi

att detta inte är någon ändamålsenlig sanktion. Då den i många fall inte skulle få avsedd effekt bör en sådan sanktion inte införas.

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 skatte-subsventionerade system, är att utbetalningar sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras på grund av bevisvärigheter. 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.

Slutligen har vi haft i uppdrag att göra en inledande analys av vilka för- och nackdelar som en samordnad utbetalningsfunktion för utbetalningar från välfärdssystemen är förenad med för att bedöma om det finns skäl att närmare överväga en sådan funktion. Vår analys har utgått från en jämförelse med de centrala utbetalningssystem som finns i Norge och Danmark. Det finns enligt vår mening stora fördelar med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion. Funktionen bör kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll. Genom att låta samtliga utbetalningar av ersättningar från välfärdssystemen passera en sådan funktion skapas förutsättningar för att införa automatiska kontroller för att upptäcka såväl avsiktliga som oavsiktliga felaktigheter. Vidare skulle en sådan samordning göra det möjligt att genomföra övergripande riskanalyser och urval, vilket skulle leda till en mer enhetlig och jämn kontroll av utbetalningar från samtliga välfärdssystem.



# Summary

## Remit

The Inquiry has been instructed to conduct a review of the welfare state's ability to resist organised and systematic economic crime. According to its terms of reference, the purpose is to identify risks in welfare systems and other closely related tax-financed or tax-subsidised systems in order to ensure the correct use of public funds and effectively prevent and prosecute crime of this kind.

The assignment included conducting a survey of the economic crime that targets these systems in an organised and systematic manner and identifying risk factors in the systems that are most exposed to crime. Furthermore, the Inquiry has been instructed to review the functions for monitoring and control at agencies that are exposed to crime and analyse the ability of law enforcement authorities to investigate and prosecute these crimes. The Inquiry has also been instructed to propose measures in this connection.

In addition, the assignment has consisted of reviewing a number of specially identified issues. These have concerned issues regarding the application of trade prohibition in connection with crime against welfare systems, the need and conditions for a suspension period for companies that have abused welfare systems, and the risks associated with approving cash payments as grounds for decisions on payments from welfare systems. We have also been instructed to consider the advantages and disadvantages of a greater degree of coordination of payments from welfare systems.

The starting point of the assignment is organised and systematic economic crime targeting welfare systems and other closely related tax-financed or tax-subsidised systems. Therefore, a central task has been to identify these crimes. To do so, we have conducted a survey of the crime we believe can be considered organised and systematic in

this context. This survey has subsequently formed the basis of a risk inventory. Based on the risks identified, we have drafted proposals for the measures that we believe are most important to implement.

The assignment is very extensive and it has been necessary to set certain limits in addition to those already contained in the terms of reference.

Since there are no fixed or unambiguous definitions of the terms *economic crime*, *organised and systematic crime* or what is covered by the terms *welfare systems and other closely related tax-financed or tax-subsidised systems*, we have been obliged to define these terms based on our assignment.

## Our starting points

In our work, a number of starting points have been allowed to govern how we have approached the assignment. These starting points have therefore also had great significance on our reasoning and on the proposals we present.

The first starting point is that the various systems covered by the welfare state constitute a whole. The Inquiry has taken a system-wide perspective of the assignment, since an overall review of the agencies' control provides a better opportunity to carry out comparisons between the different working methods and structures of the agencies. This means that it becomes natural and most appropriate to also identify the overall and common risks of criminal attacks on welfare systems and propose measures based on such an approach. The need for changes identified by the Inquiry may range from the very comprehensive and so considerable that they cannot be accommodated within the framework of our remit to those that at detailed level are considered to be motivated to implement with the aim of creating a more coordinated and uniform system to prevent and prosecute the crime.

The second starting point is that control is the most appropriate tool for countering *intentional* incorrect payments. Well-considered and appropriate control by the agencies has an important crime prevention function. These controls must be put in place as early as possible in the processing process, which will have financial benefits

for the public sector and lead to more decisions being correct from the outset.

The third starting point is that the agencies are required to work actively and react against those who are engaged in criminality in an organised and systematic manner against both public sector revenues and expenditure. This is to ensure that welfare systems and other closely related tax-financed and tax-subsidised systems are seen as credible and fair.

## The survey

The survey covers crime that targets various paying actors. These are Arbetsförmedlingen, the Swedish Board for Study Support, Försäkringskassan, municipalities, county administrative boards, the Swedish Migration Agency, the Swedish Pensions Agency and the Swedish Tax Agency. The material in the survey consists of reports and previous inquiries that concern crime, other internal agency information concerning crime and crime reports made by the actors. A number of judgments have also been included in the survey, which in our view clearly illustrate the type of crime to which the actors are exposed. The most substantial material in the survey consists of crime reports, since a total of 7 350 reports have been analysed.

The first step in the survey was to analyse which crimes are covered by our remit, which we have elected to call *qualified welfare crime*. With this term, we mean crime containing one or more elements and considered to be more advanced or more harmful to society than is normally the case. It may be a question of a person having used false documents, for example employment documents or identity documents, or wrongly receiving payments over a long period of time. Whether or not a crime has been considered to be covered by our assignment has been determined by an overall assessment of the circumstances in each individual case. The second step in the analysis consisted of identifying the systems that are exposed and what, in an overall assessment, can be considered to constitute common characteristics of qualified crime.

There are naturally a number of limits to the sort of survey we have chosen to conduct. However, we believe that the survey

provides a true and fair view of the serious crime that targets welfare systems.

In our assessment, all paying actors included in the survey are exposed to varying degrees of qualified welfare crime. There is also reason to question whether payment systems that have not featured in any crime reports may also be exposed. The reason for this is that no information has emerged indicating that a certain payment system differs from others in any significant way with regard to design or process that would have significance from a control or criminality point of view. It is also the case that several of the characteristics of the crimes that have been identified apply to welfare systems and criminality in general, which is why it may be suspected that more systems may be exposed.

An overarching characteristic of qualified welfare crime is that it targets weak spots in welfare systems where information is not currently adequately verified or is difficult to verify. Another such characteristic is that this criminality exploits material weaknesses in the construction of legislation. The concrete characteristics are that they often involve large sums, payments that have been received over a long period of time, the use of false certificates, the use of companies as an instrument of crime and that several people are involved in the criminal arrangement. There are also various types of international connections in this type of criminality.

With regard to estimating the extent of this criminality, such attempts have been made previously by both other inquiries and agencies. This is a very difficult task and the previous estimates are not unproblematic. It is therefore perilous to motivate various measures based on such estimates. Rather, we have drafted our proposals for changes based on the risks we have highlighted and in view of how seriously we have judged these risks to affect confidence in welfare systems. This means that we do not make any assessment of the extent of this criminality.

However, with regard to the size of the monetary amount of the reported criminality, we can state that the total amount reported for all actors during the periods reviewed is SEK 608.7 million, of which SEK 508.9 million concerns qualified welfare crime (84 per cent). This means that a very large share of the total reported amount can be traced back to qualified welfare crime.

The crimes that are in fact both detected and reported differ markedly from the previous assessments of the size of the monetary amounts involved in intentionally incorrect payments. This is the case regardless of how close to reality these previous assessments are. In our view, the differences are mainly due to two factors: that the number of unrecorded cases is very large and that crimes that are in fact detected are not reported.

## Identified risk factors

In the survey, we have identified a number of risk factors in both the exposed welfare systems and in combatting crime against these systems. Only the risks that in our view are particularly large and important to combat have been addressed. We have chosen to highlight three overarching risk factors.

Firstly, the information in the registers of significance to payments from welfare systems does not reflect actual conditions, primarily information registered in population registry databases. This information plays an important role in decisions on payments from welfare systems. This also applies to information registered by Bolagsverket, which hampers the ability of law enforcement authorities to investigate and prosecute these crimes.

Secondly, in our view, the material on which decisions by the paying actors are based constitute a risk factor. The conditions concerning obtaining and verifying submitted information are not appropriate and well-considered and there is therefore a risk of decisions on payments from welfare systems being incorrect because they are based on incorrect material. This applies in particular to information on companies.

A third risk factor is the fact that the proper conditions are not in place for law enforcement authorities to adequately investigate and prosecute crime against welfare systems.

## Our proposed measures

### Measures to counteract registered information not reflecting actual circumstances

In our view it is very important to take measures to combat the use of fictive identities and false identity documents. We therefore propose a consolidated approach to these issues by reducing the number of issuers of identity documents and concentrating this responsibility to a single agency. This should be reviewed separately by a government-appointed inquiry that is also tasked with investigating the need and conditions for a common regulatory framework and proposing the changes required for the more extensive use of biometric data to ensure that registered information reflects actual circumstances. In our view, the Government should immediately instruct the Swedish Transport Agency to review its routines for the issuing of driving licences and take necessary measures aimed at preventing driving licences from being used in connection with fraud or other crimes.

Furthermore, we propose that the Swedish Tax Agency be given the power to remove personal identity numbers from the population register if the registered information is patently incorrect, and that it becomes permissible to register passport numbers in the population registration database.

It has emerged that incorrect information concerning terms of employment is often found in connection with the crimes in question. We therefore propose that the Swedish Tax Agency be instructed to devise a standardised certificate containing information on working conditions, called a 'work certificate'. The document would be provided by the Swedish Tax Agency and be possible to order via an automated service. The information in the work certificate would be compiled and presented in a standardised manner based on who the questioner is and the purpose for which the work certificate was issued.

To achieve a more effective and appropriate exchange of information we propose that direct access to information between agencies be granted to a greater degree than is permitted today. This is a matter of giving the Swedish Migration Agency direct access to certain information held by the Swedish Tax Agency, the Swedish Enforcement Authority, Försäkringskassan and the Swedish Pensions Agency if the information is necessary for the processing of

applications for residence permits to conduct business activities under the Aliens Act or applications for, and control of, work permits under the Aliens Act. Furthermore, it is a matter of giving the population registration operations of the Swedish Tax Agency direct access to certain information held by the Swedish Tax Agency's taxation operations and by the Swedish Migration Agency. In addition, we propose that the duty of notification under the Population Registration Ordinance be expanded considerably in such a way that all agencies and municipalities must inform the Swedish Tax Agency as soon as there is reason to assume that any information registered in the population registry is incorrect or incomplete. Exceptions from this obligation may be possible in certain cases.

To provide better conditions for the control of certain cases, we propose that the Swedish Tax Agency's population registration activities be allowed to conduct visits to the address where the individual lives, or may be assumed to live, for an assessment of population registration. In our view, to emphasise the seriousness of submitting incorrect information to the population registry, or failing to fulfil the obligation to report, a new population registration offence should be introduced.

Finally, we propose that Bolagsverket's mandate should be reviewed separately with the aim of providing it with a clear mandate to verify information so that its registers reflect actual circumstances to a greater degree.

### **Measures to improve decision-making information base for paying actors**

The paying actors have various legal conditions with regard to verifying information that forms the basis for decisions on payments. In addition, the regulatory framework for the processing procedure is in some cases complicated and fragmented. To create a clearer and more uniform regulatory framework, we propose that the Government separately investigates the conditions for a joint procedural act for the processing of cases of compensation from welfare systems. Furthermore, in our view, the paying actor's instructions must clearly state that they must take prevention and detection measures to reduce the risks of incorrect decisions and payments. For this to have

an impact, the actors must be given appropriate and clear conditions for processing personal data.

There is an immediate need to propose several concrete measures. We therefore propose that the Swedish Migration Agency be able to demand that assistance that has been provided incorrectly be repaid, which is not possible today. It is also our view that wage guarantee payments should be transferred from the country administrative boards, which currently process these matters, to the Swedish Tax Agency. Other measures to improve the material on which decisions are based include widening the duty of notification in the case of incorrect payments from welfare systems to also cover pensions. The Act will also be widened to apply to economic support decided by Försäkringskassan or Arbetsförmedlingen and which concerns a certain individual but is not paid to that person. In such a way, support that concerns a certain person but is paid to a company or other person will be covered by the Act's scope of application. Wage guarantee payments are also lifted into the Act. The duty of notification will also be widened to apply to municipal social welfare committees as well as bankruptcy administrators, company reconstructors and Bolagsverket.

Furthermore, there is reason to improve the opportunities for obtaining insurance medicine investigations as decision-making data for Försäkringskassan. A legislative process in this area is currently under way and we want to stress that it is important to ensure that such investigations can be obtained to the extent required, for example regarding assistance allowance. Likewise, in our assessment, there is a great need for increased opportunities for other actors to be able to obtain information on legal persons and request information from banks and other financial institutions in relation to conditions that are relevant to the application of the Social Insurance Code. We are presenting proposals for such increased opportunities.

The Welfare Inquiry has, among other things, presented proposals concerning authorisation and supervision regarding the actors operating in the welfare area. We believe that these proposals are also very important for counteracting the crimes in question.

Arbetsförmedlingen also needs to be able to obtain information to verify submitted information to a greater extent. We therefore propose that Arbetsförmedlingen be able to request information from agencies and insurance institutions concerning both natural and



legal persons in relation to conditions that are relevant to the application of the regulatory framework governing the various support available under labour market policy. Arbetsförmedlingen will also be given the right to request information from banks and other financial institutions for the same purpose with regard to individual entrepreneurs and legal persons. With regard to individual natural persons, this right will be limited to the holder of a particular account.

### **Measures to improve the ability of law enforcement authorities to detect and prosecute crime**

We believe that there is reason to review the ability of law enforcement authorities to obtain information in intelligence operations in the case of certain types of serious crime against welfare systems. Some of the issues in this area are currently under review and we would like to emphasise the importance of particularly reviewing the conditions for obtaining information on electronic communications in intelligence operations that also concerns such crimes whose minimum penalty does not allow obtaining this information, but nonetheless can be equally as serious, extensive and advanced as those for which the Act can currently be applied. In our view, serious benefit crime is one such example. In our work, we have also identified a need to obtain information from banks and other financial institutions during the intelligence stage. Also concerning such information, the need for effective tools for intelligence gathering activities is particularly evident with regard to serious crime against welfare systems. However, this issue has been too extensive to fit within the framework of our remit, which is why it should preferably be reviewed separately.

Building on existing cooperation, such as the inter-agency efforts against organised crime, we consider that, at this stage, there is no reason to propose specific measures aimed at developing and strengthening the cooperation between law enforcement authorities and agencies that are exposed to crime.

Just like the Act on the notification obligation in the event of incorrect payments from welfare systems, we propose to extend the scope of the Benefit Crime Act to include such financial assistance decided by Försäkringskassan or Arbetsförmedlingen and which

concerns an individual but is not paid directly to them. In this way, support paid to companies is also covered by the Act. Here too, the wage guarantee is brought under the scope of application of the Act. As a consequence of this expansion – that the crimes currently assessed under the fraud provision are instead assessed under the Benefit Crime Act – the scale of penalties for serious benefit crime should be tightened to a prison sentence of at least six months and at most six years to provide the conditions to enable the determination of an appropriate penalty. It is also our view that preliminary investigations of serious benefit crime should be prosecutor-led.

Due to the extension of scope of the application of the Benefit Crime Act, an obligation is introduced on bankruptcy administrators, company reconstructors and the Swedish Enforcement Authority to report violations of the Act with regard to the wage guarantee. Furthermore, an obligation is introduced on the Swedish Tax Agency to report crime related to deductions for domestic work and to report crime against the Swedish Population Registration Act.

### **Special information on new organisation to combat crime against welfare systems**

In order to maintain the credibility of welfare systems and the judicial system, it is of great importance that combating crime is effective and legally secure. In our view, there is a great need for change in this area. The current system for combating crime against welfare systems is not appropriate and we therefore propose that a new unit for the investigation of benefit crime be set up outside the Swedish Police Authority. It should be a special unit at Försäkringskassan along the same lines as the Swedish Tax Agency's tax crime unit. Investigations into benefit crime must be organisationally separate from investigations and decisions on the payment of various benefits. This reform should be gradually implemented as the skills and organisation are built up.

Furthermore, we propose that investigations and cases concerning violations of the Benefit Crime Act continue to be handled by the Swedish Economic Crime Authority. The reason for this is that, in our view, there is a close connection between many of the crimes that the Swedish Economic Crime Authority currently handles and crime against welfare systems. We believe that the prosecutors at the

Swedish Economic Crime Authority have access to broad and diverse investigative resources with skills that are well suited to investigations of qualified welfare crime. In major investigations, where there may be a need for the expertise that exists at the tax crime unit, our proposal means that prosecutors at the Swedish Economic Crime Authority are well-equipped to assemble mixed investigative teams including police competence, tax law competence and investigators from the benefit crime unit. A system where prosecutors at the Swedish Economic Crime Authority lead preliminary investigations of serious benefit crime and handle cases involving violations of the Benefit Crime Act could therefore contribute to better interaction with regard to criminal investigations of tax crime and welfare crime. The Authority also has well-established intelligence operations including cutting-edge expertise in economic crime that could be of great benefit with regard to prosecuting more qualified welfare crime.

Specially appointed officials at Försäkringskassan's benefit crime unit should be able to decide to initiate and lead preliminary investigations into violations of the Benefit Crime Act. If the matter does not prove to be of a simple nature, or if otherwise warranted, leadership of the preliminary investigation should immediately be taken over by a prosecutor. The unit is to investigate violations of the Benefits Crime Act and be able to assist prosecutors with preliminary investigations concerning other crimes if there are special grounds to do so. Furthermore, under certain specified conditions, the unit will be able to independently enforce seizures, carry out buccal swabs and participate in the police searches. It will also be able to carry out 'preliminary investigations' and conduct intelligence operations in relation to crime against welfare systems. Violations of the Benefit Crime Act are to be reported to the Försäkringskassan benefit crime unit or prosecutors.

The law enforcement tasks of Försäkringskassan are to be regulated in a new Act.

### **Specific issues identified in the terms of reference**

It has been a difficult task to survey the application of trading prohibitions against business operators who have abused or overused welfare systems. The shortcoming that has been indicated is that a

trading prohibition has generally not been used to the extent it should have been. We have not found any need for fundamental changes to the trading prohibition legislation. In our view, however, the conditions to be specifically taken into account in the assessment of whether a trading prohibition is warranted in the public interest should be complemented by the circumstance that the violation has involved a considerable misuse or overuse of welfare systems.

Regarding the issue of a suspension period for companies that to a considerable extent have abused or overused welfare systems, we believe that this is not an appropriate sanction. Since it would in many cases not have the intended effect, such a sanction should not be introduced.

The risks that we have identified in terms of approving cash payments as grounds for positive decisions on payments from welfare systems and other closely related tax-financed or tax-subsidised systems are that payments occur on incorrect grounds and that crime against welfare systems cannot be prosecuted because of evidentiary problems. It is therefore our view, as conditions for entitlement to the support covered by the ordinance on labour market policy activities, the ordinance on support for new start jobs and the ordinance on support for vocational introduction employment, that provisions be introduced to the effect that wage disbursements must be made using traceable means of payment during the entire period support is paid. We also propose the introduction of a condition for entitlement to tax deductions for domestic services and building repairs, maintenance and improvement which entails that payment for the work that can form the basis of an entitlement to a tax deduction must have taken place using a traceable means of payment. A 'traceable means of payment' is payment that is made through an electronic procedure where it is possible to demonstrate that a payment of a specific sum has been made by a specific payer to a specific payee at a specific time.

Finally, we have been instructed to conduct an initial analysis of the advantages and disadvantages associated with a coordinated payment function for payments from welfare systems to determine whether there are grounds for further consideration of such a function. Our analysis has been based on a comparison with the central payment systems in Norway and Denmark. In our view, there are major advantages to coordinating payments from welfare systems

to a greater degree and to establishing a coordinated central government payment function. This function should be combined with strengthened payment checking. Subjecting all payments of benefits from welfare systems to such a function would create the conditions for the introduction of automated checks to detect both intentional and unintentional errors. Furthermore, such coordination would make it possible to conduct comprehensive risk analyses and selection, which would lead to more coherent and consistent monitoring of payments from all welfare systems.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelse

1 § Försäkringskassans verksamhet enligt denna lag omfattar utredningar om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612).

### Förundersökning

2 § Försäkringskassan får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller, med de begränsningar som framgår av tredje stycket, i sådant fall Försäkringskassan. Försäkringskassan ska förordna särskilda befattningshavare att fullgöra myndighetens uppgifter enligt denna lag.

Har förundersökning inletts av Försäkringskassan och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska även annars överta ledningen, när detta är påkallat av särskilda skäl.

Försäkringskassan får besluta om tvångsmedel endast i den mån det följer av 4 och 5 §§.

**3 §** När en förundersökning leds av åklagare, får åklagaren anlita biträde av Försäkringskassan för undersökningens verkställande. Försäkringskassan får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än som anges 1 §, om sådan undersökning leds av åklagare och denne finner att det finns särskilda skäl för det.

Åklagaren får begära biträde av Försäkringskassan också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts.

### **Tvångsmedel**

**4 §** Försäkringskassan får besluta om och verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

**5 §** Försäkringskassan får besluta om och verkställa beslut om kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 a § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

**6 §** Om husrannsakan verkställs av en polisman, får åklagaren uppdra åt Försäkringskassan att medverka vid förrättningen. Försäkringskassan får då genomsöka de utrymmen som är föremål för husrannsakan.

### **Förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet**

**7 §** Försäkringskassans verksamhet enligt denna lag omfattar, utöver vad som föreskrivs i 2–6 §§, även att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet som avses i 1 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.



## 1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 110 kap. 31 och 33 §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 110 kap.

#### 31 §<sup>1</sup>

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

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

*På begäran av Försäkringskassan ska, i fråga om samma förhållanden, också uppgifter som avser en juridisk person lämnas.*

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:935.

## 33 §

Banker och andra penning-  
inrättningar ska på begäran lämna  
uppgifter enligt 31 § första  
stycket till Försäkringskassan,  
Pensionsmyndigheten och allmän  
förvaltningsdomstol i *ärenden om  
äldreförsörjningsstöd, bostads-  
bidrag och bostadstillägg.*

Banker och andra penning-  
inrättningar ska på begäran lämna  
uppgifter enligt 31 § första  
stycket till Försäkringskassan,  
Pensionsmyndigheten och allmän  
förvaltningsdomstol.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs att 32 § förvaltningslagen (1986:223) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Bestämmelserna i 8–30 §§ gäller inte Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och inte heller Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, åklagarmyndigheternas, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet.

32 §<sup>2</sup>

Bestämmelserna i 8–30 §§ gäller inte Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och inte heller Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, åklagarmyndigheternas, Skatteverkets, Tullverkets, *Försäkeringskassans* eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:630.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481) att det införs fyra nya paragrafer, 22 §, 32 a §, 42 § och 43 §, och närmast före 42 § en ny rubrik med följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *22 §*

*Skatteverket får även av andra skäl än de som anges i 19–21 §§ avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig.*

#### *32 a §*

*När det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring får Skatteverket göra besök på den adress där den enskilde är, har uppgett sig vara eller kan antas vara bosatt.*

### *Straff och anmälningsskyldighet*

#### *42 §*

*Den som uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§.*

*Är brottet med hänsyn till att*

*det ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år.*

*I ringa fall ska inte dömas till ansvar.*

43 §

*Skatteverket ska göra anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska införas tre nya paragrafer, 19 a–c §§, och närmast före 19 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Återkrav m.m.*

*19 a §*

*Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 13 § betalats ut obehörigen eller med för högt belopp, får Migrationsverket återkräva vad som har betalats ut för mycket.*

*Om någon i annat fall än som avses i första stycket tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får Migrationsverket återkräva vad som har betalats ut för mycket.*

*19 b §*

*Vill Migrationsverket föra talan om ersättning som en enskild inte återbetalar frivilligt för ekonomisk hjälp som avses i 19 a § ska talan väckas hos förvaltningsrätten inom tre år från det Migrationsverkets kostnader uppkom. Talan väcks vid den förvaltningsrätt inom vars domkrets den enskilde är bosatt.*

*Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.*

*19 c §*

*Migrationsverket får helt eller delvis efterge den ersättnings-skyldighet som avses i 19 a §.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

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

Härigenom 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 utförts 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 hushållsarbeten som har påbörjats före ikraftträdandet.



## 1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program ska införas två nya paragrafer, 6 a och 6 b §§, och närmast före 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Uppgiftsskyldighet för myndigheter m.fl.*

*6 a §*

*Myndigheter och försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Arbetsförmedlingen uppgifter som avser fysiska och juridiska personer och som är av betydelse för tillämpningen av de olika författningar om arbetsmarknadspolitiska program som framgår av 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

*6 b §*

*Banker och andra penninginrättningar ska på begäran lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen enligt 6 a § om juridiska personer och enskilda näringsidkare.*

*I fråga om andra fysiska personer än enskilda näringsidkare gäller uppgiftsskyldigheten enligt första stycket endast för uppgift om vem som är innehavare av ett visst konto.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 4 §<sup>3</sup>

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
3. fastighetstaxering,
4. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
5. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. handläggning
  - a) enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
  - b) av andra frågor om ansvar för någon annans skatter och avgifter,
  - c) enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), och
  - d) enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-förland-rapporter på skatteområdet och 33 a kap. skatteförfarandelagen.
7. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande,
8. hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2017:183.

annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,

9. hantering av uppgifter om sjuklönekostnad, och

10. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Uppgifter som får behandlas enligt första stycket får även behandlas för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Uppgifter som får behandlas enligt första stycket får även behandlas för tillhandahållande av information som behövs i *Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 3 §<sup>4</sup>

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelsetid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik,
8. medborgarskap,
9. civilstånd,
10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,
11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–21 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
13. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
15. gravsättning,
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land, *och*
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:382.

17. uppehållsrätt för en person  
som är folkbokförd.

17. uppehållsrätt för en person  
som är folkbokförd, *och*

*18. passnummer.*

I databasen får uppgifter behandlas som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §.

I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

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

Härigenom föreskrivs att 1, 3 och 6 §§ bidragsbrottslagen (2007:612) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>5</sup>

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

*Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde.*

*Denna lag gäller vidare lönegaranti som beslutas med stöd av lönegarantilagen (1992:497).*

### 3 §

Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst *fyra* år.

Vid bedömningen om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas

1. om brottet rört betydande belopp,
2. om den som begått brottet använt falska handlingar, eller

3. om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst *sex* år.

Vid bedömningen om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2009:1525.

6 §<sup>6</sup>

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

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

*Detsamma gäller konkursförvaltaren, företagsrekonstruktör och Kronofogdemyndigheten om brott enligt denna lag kan misstänkas i fråga om lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2014:667.

## 1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>7</sup>

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, *pensioner* och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

*Denna lag gäller också sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde.*

*Denna lag gäller vidare lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497).*

#### 2 §<sup>8</sup>

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyn-

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyn-

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2009:1015.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2009:1015.



digheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

digheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *kommunernas socialnämnder*, *Bolagsverket*, *konkursförvaltare*, *företagsrekonstruktörer* och arbetslöshetskassor. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets och Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

8 §<sup>9</sup>

Utbetalning får begäras efter det att hushållsarbetet har utförts och betalats.

Utbetalning får begäras efter det att hushållsarbetet har utförts och betalats *elektroniskt*.

Begäran ska lämnas elektroniskt och ska ha kommit in till Skatteverket senast den 31 januari året efter det beskattningsår då arbetet betalades.

Begäran ska vara undertecknad av utföraren eller av den som är ombud eller annan behörig företrädare för utföraren.

En begäran som lämnats för en utförare som är juridisk person, anses ha lämnats av utföraren, om det inte var uppenbart att den som lämnade begäran saknade behörighet att företräda utföraren.

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

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2014:1458.

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

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 1 och 3 §§, 28 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 kap.

#### 1 §<sup>10</sup>

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller, under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket, för uppgift som hänför sig till

1. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde, eller

2. annan verksamhet än sådan som avses i 1 eller i första stycket som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

2. annan verksamhet än sådan som avses i 1 eller i första stycket som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, *Försäkringskassan*, Tullverket eller Kustbevakningen.

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

#### 3 §<sup>11</sup>

Sekretessen enligt 1 och 2 §§ gäller i annan verksamhet än som där avses hos en myndighet för

Sekretessen enligt 1 och 2 §§ gäller i annan verksamhet än som där avses hos en myndighet för

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2016:1314.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2014:633.

att biträda en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndigheten i konkurs och hos Kronofogdemyndigheten för uppgift som angår misstanke om brott.

att biträda en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, *Försäkringskassan* eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndigheten i konkurs och hos Kronofogdemyndigheten för uppgift som angår misstanke om brott.

## 28 kap.

### 1 §<sup>12</sup>

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. handikappersättning och vårdbidrag,
5. statligt tandvårdsstöd,
6. läkarvårdsersättning,
7. ersättning för fysioterapi,
8. jämställdhetsbonus,
9. annan ekonomisk förmån för enskild, eller
10. särskild sjukförsäkringsavgift.

Motsvarande sekretess gäller hos en annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som anges i första stycket. För en myndighet som anges i 14 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2016:1297.

*Sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om en juridisk person som har inbämtats med stöd av 110 kap. 31 eller 33 §§ socialförsäkringsbalken, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.*

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3 §.

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

### 35 kap.

#### 1 §<sup>13</sup>

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,

2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,

3. angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),

<p>4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen,</p>	<p>4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Försäkringskassan eller Kustbevakningen,</p>
--	---

5. Statens medieråds verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller Polismyndigheten i brottmål,

6. register som förs av Polismyndigheten enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen med stöd av 6 kap. samma lag,

7. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2015:438.

8. register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap. 1 §,

10. register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, eller

11. register som förs enligt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Första stycket gäller inte om annat följer av 2, 6 eller 7 §.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:836) om näringsförbud

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2014:836) om näringsförbud ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 §

Vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt ska rätten särskilt ta hänsyn till, om

1. åsidosättandet har

a) varit systematiskt,

b) syftat till betydande vinning *eller* b) syftat till betydande vinning,

c) orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada, eller

*d) inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen, eller*

2. näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska vid tillämpningen av 4 § näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.15 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs att 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen, ska *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen.*

Underrättelse ska även lämnas så snart det finns anledning att anta att *den adress som är registrerad* i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig.

Underrättelse om den adress en person har behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras.

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>14</sup>

Så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen, ska *myndigheter och kommuner* underrätta Skatteverket om adressen.

Underrättelse ska även lämnas så snart det finns anledning att anta att *uppgifter som är registrerade* i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. *Underrättelse enligt andra stycket behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

---

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2010:1483.



## 1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten införs en ny paragraf, 9 b §, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*9 b §*

*I de program som avses i 9 § och för vilka Arbetsförmedlingen betalar ut lönestöd måste löneutbetalningen till den person som stödet avser göras elektroniskt under hela den tid som stödet utgår för att få läggas till grund för stödet.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
  2. Bestämmelsen tillämpas inte i fråga om lönestöd som har beslutats före ikraftträdandet.

## 1.17 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att en ny paragraf, 5 c §, införs i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*5 c §*

*På begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–6 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 §, av följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 2 § ska lyda "Behandling av personuppgifter".

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 §

*Tillgången till uppgifter som Skatteverket har rätt att ta del av genom direktåtkomst enligt 19 § utlämningsdatalagen (2016:27) och enligt 2 kap. 7 § lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska begränsas till det som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.19 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap. 15 b §<sup>15</sup>

*På begäran av Skatteverket ska* Migrationsverket, om uppgifterna behövs för Skatteverkets handläggning av ett ärende om folkbokföring, lämna ut uppgifter om

1. namn, person- eller samordningsnummer,
  2. ansökan om uppehållskort,
- och*
3. beslut om uppehållskort med skälen för beslutet.

Migrationsverket ska, om uppgifterna behövs för Skatteverkets handläggning av ett ärende om folkbokföring, lämna ut uppgifter om

2. ansökan om uppehållskort,
3. beslut om uppehållskort med skälen för beslutet,
4. födelsetid och kön,
5. civilstånd och familjeförhållanden,
6. medborgarskap,
7. adress i Sverige,
8. dossiernummer,
9. beslut om uppehållstillstånd,
10. handlingar som legat till grund för styrkande av identitet, *och*
11. utlåtande om äkthet av identitetshandlingar.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

---

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2013:810.

## 1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb

Härigenom föreskrivs att en ny paragraf, 12 f §, införs i förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*12 f §*

*För att få läggas till grund för stöd måste löneutbetalningen till den person som stödet avser göras elektroniskt under hela den tid som stödet utgår.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
  2. Bestämmelsen tillämpas inte i fråga om stöd som har beslutats före ikraftträdandet.

## 1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>16</sup>

Centrala studiestödsnämnden (CSN) ansvarar för studiesociala frågor som inte ska hanteras av någon annan myndighet.

CSN fullgör uppgifter enligt

1. studiestödslagen (1999:1395),
2. studiestödsförordningen (2000:655),
3. förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan,
4. förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar, och
5. förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning.

*CSN ska motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

---

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2013:1122.

## 1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom förskrivs att 2 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>17</sup>

Försäkringskassan ska

1. ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för,

2. se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag,

3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och *motverka bidragsbrott*,

3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och *beivra brott mot bidragsbrottslagen (2007:612) enligt lagen (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet*,

4. följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,

5. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,

6. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,

7. i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna,

8. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2016:12.

detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

9. vid beslut och andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter,

10. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,

11. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället, och

12. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.



## 1.23 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Häri genom föreskrivs att 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 kap. 8 §<sup>18</sup>

Skatteverket ska, utöver vad som följer av 17 § skattebrottslagen (1971:69), göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),

2. brott enligt 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,

3. givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken, *eller*

4. bokföringsbrott eller grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken.

3. givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken,

4. bokföringsbrott eller grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken, *eller*

*5. brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.*

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2012:305.

I andra fall än som avses i första stycket 3 får anmälan i stället göras till en sådan särskild enhet inom verket som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,
2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och
3. den misstänkte har fyllt tjuogoett år.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §

Stöd i form av lönesubvention och handledarstöd får sammantaget inte överstiga 50 procent av lönekostnaden. Med lönekostnad avses bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön samt avgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

*För att få läggas till grund för stöd måste löneutbetalningen till den person som stödet avser göras elektroniskt under hela den tid som stödet utgår.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
  2. Bestämmelsen tillämpas inte i fråga om stöd som har beslutats före ikraftträdandet.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §<sup>19</sup>

Vid myndigheten handläggs följande mål:

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

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

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

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

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

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

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

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

Mål om brott som bör handläggas vid myndigheten med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller av stor omfattning får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten.

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

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2016:1326.

som rör brott av anställda vid Ekobrottsmyndigheten handläggs vid Åklagarmyndigheten.

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

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

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.26 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Härigenom föreskrivs att 13 § utlänningsdataförordningen (2016:30) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §

Skatteverkets direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för handläggning av en ansökan om identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Skatteverkets direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för handläggning av *ärenden enligt folkbokföringslagen (1991:481) och* handläggning av en ansökan om identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Direktåtkomsten får endast avse uppgift om

1. namn och personnummer,
2. längd,
3. fotografi,
4. underskrift,
5. typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid, och
6. bevis om uppehållstillstånd.

*För handläggning av ärenden om folkbokföring får direktåtkomsten även avse uppgift om*

- 1. samordningsnummer,*
- 2. födelsetid och kön,*
- 3. civilstånd och familjeförhållanden,*
- 4. medborgarskap,*
- 5. adress i Sverige,*
- 6. dossiernummer,*

*7. handlingar som legat till  
grund för styrkande av identitet,  
och*

*8. utlåtande om äkthet av  
identitetshandlingar.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.





## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har genom kommittédirektiven *Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden* (dir. 2015:96) fått i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är 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 ingår att göra en kartläggning av den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former riktas mot de nämnda systemen och att identifiera riskfaktorer i de system som är mest brottsutsatta. Utredningen ska vidare se över funktionen för uppföljning och kontroll hos brottsutsatta myndigheter samt analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra denna brottslighet. I detta sammanhang har utredningen även i uppgift att föreslå åtgärder. Utöver detta ska utredningen se över ett antal särskilt utpekade frågor.

Uppdraget är omfattande och vissa avgränsningar utöver dem som redan framgår av direktiven måste därför göras. I avsnitt 2.4 redogörs närmare för uppdraget och de förtydliganden och avgränsningar som utredningen har gjort i sitt arbete. Kommittédirektiven återges i dess helhet i *bilaga 1*.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i november 2015 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna expertsammanträden. Sammanlagt har nio sammanträden hållits tillsammans med experterna, varav två i form av tvådagars sammanträden.

I direktiven anges att utredningen ska samråda med och inhämta upplysningar från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Centrala studiestödsnämnden. Samtliga uppräknade myndigheter och organisationer har tillsammans med Brottsförebyggande rådet och Sveriges Kommuner och Landsting varit representerade i expertgruppen. Samråd med dessa har till övervägande del skett vid expertgruppsmöten, men sekretariatet har även haft fortlöpande kontakter med experterna mellan mötena.

I den utsträckning utredningen finner det behövt framgå av direktiven att vi även ska samråda med andra organisationer och myndigheter. Utredningen påbörjade sitt arbete med att genomföra inledande möten med de myndigheter som anges ovan samt med Bolagsverket, Arbetslöshetskassornas samorganisation och Länsstyrelsen i Stockholm. Detta i syfte att fånga upp information, kunskap och synpunkter utifrån från de olika berörda aktörernas perspektiv. I samma syfte har vi också träffat Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen.

Vid sidan av ovanstående kontakter har utredningen deltagit vid ett flertal myndighetsöverskridande samverkansmöten som behandlat frågor om brott mot välfärdssystemen. Delar av utredningen har deltagit på en workshop anordnad av Södertälje kommun, ett samverkansmöte med Stora Branschgruppen, ett med Lönegaranti-gruppen och ett med en av Arbetsmiljöverket ledd arbetsgrupp kallad Myndighetsgruppen. Vidare har utredningen genomfört ett seminarium i samband med en handläggarkonferens som anordnades av Nationellt underrättelsecenter. Utredningen har också gett tillfälle för vissa intresse- och brukarorganisationer att utifrån sina perspektiv föra fram synpunkter.

Samråd har vidare ägt rum med utredningar som behandlat eller behandlar närliggande frågor. Samråd har ägt rum med utredningen Svensk social trygghet i en internationell värld (S 2014:17), Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) och LSS-utredningen (S 2016:03). Vidare har samråd ägt rum med Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08) och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07).

När det gäller frågan om samordnade utbetalningar har utredningen inhämtat kunskap genom studiebesök vid Norska NAV och vid den danska Udbetaling Danmark.

## 2.3 Närmare om uppdraget och dess avgränsningar

### 2.3.1 Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden

#### Ekonomisk brottslighet

Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet *ekonomisk brottslighet*. Begreppet är i stället ett kriminologiskt samlingsbegrepp som har olika definition beroende på i vilket sammanhang det används. De vanligast förekommande definitionerna tar dock sin utgångspunkt i de brott som begås med anknytning till en i huvudsak legal näringsverksamhet.<sup>1</sup> I avsnitt 2.3.2 redogörs för den brottslighet vi anser vara aktuell för vårt uppdrag.

#### Organiserad och systematisk brottslighet

I utredningens direktiv anges att uppdraget omfattar brottslighet som är *organiserad och systematisk*. Inte heller gällande dessa begrepp finns några klara definitioner. Framför allt har begreppet organiserad brottslighet diskuterats och debatterats under lång tid, dock utan att någon entydig definition har tagits fram. Inom såväl EU som FN finns definitioner som endast delvis överensstämmer med varandra. Det finns inte heller någon vedertagen svensk definition av begreppet och således inte heller någon legaldefinition.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. SOU 2007:8 s. 137–138, SOU 2011:47 s. 31, Brå 2015:15 s. 19.

I propositionen *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet* (prop. 2015/16:113) konstateras att man använder sig av beskrivningar av vad som avses med organiserad brottslighet i olika sammanhang. Det anges bl.a. att begreppet tidigare väckte associationer till grupperingar med en strikt hierarkisk struktur, men att det numera även omfattar bl.a. grupperingar där släktskap, ursprung och geografiska anknytningar fungerar som en sammanhållande faktor. Utöver mer varaktiga nätverk förekommer också mer löst sammansatta och tillfälliga grupperingar som bildas för att genomföra ett visst brott. (s. 31)

Trots avsaknaden av en bestämd definition förekommer begreppen organiserad och systematisk brottslighet i svensk lag. I 29 kap. 2 § 6 p brottsbalken anges att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom propositionen *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.* (prop. 2009/10:147). Regeringen uttalade att det vid straffvärdebedömningen bör ses som försvårande att brottsligheten har bedrivits i organiserad form eller annars varit väl planerad. Som exempel på sådana försvårande omständigheter angav regeringen att ett brott utgjort ett led i en brottslighet utövad av flera personer som organiserat sig för att i samverkan begå ett flertal brott, om ett brott har utgjort ett led i en brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger och att det gäller oavsett om det varit en eller flera gärningsmän inblandade, samt brott som föregåtts av särskild planering oavsett om det varit fråga om ett enstaka brott eller ett brott i en brottslig verksamhet. (s. 30 f.)

I författningskommentaren till 29 kap. 2 § 6 p brottsbalken förtydligades vad som menas med systematisk brottslighet enligt följande (s. 43). Med brottslighet som utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Ett exempel som anges är att någon vid upprepade tillfällen förmått annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte har haft rätt till.

I bidragsbrottslagen (2007:612) anges i bestämmelsen om grovt bidragsbrott att en grund för att bedöma brottet som grovt är om

gärningen har ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Vad som närmare menas med begreppet systematiskt i detta avseende utvecklas dock inte i förarbetena till bestämmelsen.

Vad avser organiserad brottslighet har Brå i sina studier hanterat definitionsproblematiken genom att utgå från ett marknadsperspektiv, vilket enligt Brå även många andra forskare inom området har gjort. De har studerat specifika marknader, t.ex. för narkotika, häleri och trafficking för sexuella ändamål, med särskild inriktning på hur marknaderna är uppbyggda och fungerar samt de nätverk som agerar på marknaden i fråga. Genom ett sådant perspektiv blir det, enligt Brå, mindre viktigt att kategorisera vissa handlingar som organiserade eller inte organiserade. Fokus för studierna har varit aktörer som är särskilt viktiga för de kriminella marknaderna, vilket t.ex. exkluderar den enskilde langaren på torget. Även om denne är viktig för sina kunder, är han eller hon knappast viktig för marknaden som sådan. Med andra ord avtar organisationsgraden i ytterkanten hos den specifika marknaden. Med denna utgångspunkt går det att argumentera för var den organiserade brottsligheten börjar och slutar utifrån aktörernas funktion på marknaden. Brå sammanfattar detta på så sätt att begreppet organiserad brottslighet i deras forskning snarare används som ett samlingsbegrepp för de nätverk och grupperingar som agerar på de kriminella marknaderna än som en definition för att avgränsa ett specifikt fenomen.

Enligt Brås undersökningar består den organiserade brottsligheten i Sverige av ett obestämt antal personer som kan delas in i kategorier beroende på deras grupptillhörighet eller sociala tillhörighet. De deltar i brottsliga aktiviteter i varierande omfattning och många är behjälpliga då och då. Samverkan sker genom kriminella affärer eller kriminella projekt. När ett kriminellt projekt ska genomföras bildas en ad hoc-gruppering av de individer som är tillgängliga och lämpliga beroende på syftet. Personerna har ofta olika funktioner i projektet och anlitas efter sin kompetens.<sup>2</sup>

Utredningen har i sitt uppdrag valt att ta intryck av Brås angreppssätt. Det är främst i utredningens uppdrag att kartlägga brottsligheten som detta får betydelse. Vi redogör därför närmare för vår definition nedan i avsnitt 2.3.2 samt i kapitel 5.

---

<sup>2</sup> Korsell m.fl., *Hur ska man forska om organiserad brottslighet?*.

## Välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system

Utredningens uppdrag omfattar brott som begås mot *välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system*. Det finns inte några bestämda definitioner av begreppen välfärd eller välfärdssystemen. Man kan dock säga att den svenska välfärdsmodellen består av två grundpelare; den ena utgörs av socialförsäkringar och vissa bidrag (sociala ersättningar), och den andra består av välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. Ibland används begreppet trygghets- eller välfärdssystem synonymt med socialförsäkringen, men det kan också användas i en vidare bemärkelse och då omfatta t.ex. arbetsmarknadspolitiskt stöd, studiestöd och ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten.<sup>3</sup> Vi redogör närmare för detta i kapitel 3.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar preciserade i sitt betänkande att deras arbete omfattade samtliga ersättningar, bidrag, pensioner och lån som beslutas av de myndigheter och organisationer som ingick i delegationen.<sup>4</sup> Till välfärdssystemen hänfördes även ekonomiskt stöd som gavs till arbetsgivare men som avsåg enskilda personer, såsom lönebidrag och anställningsstöd. Såväl bidrag som krediteringar på skattekonto omfattades. Ersättningar till vårdgivare, såsom tandvårdsersättning ansågs också ingå i välfärdssystemen. Därutöver ingick i arbetet ersättningar och bidrag som beslutas av Socialstyrelsen, länsstyrelse, Statens specialpedagogiska institut och Sametinget.<sup>5</sup>

År 2007 infördes bidragsbrottslagen bl.a. med motiveringen att det är viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Det konstaterades att samhället lämnar stöd till enskilda på flera olika sätt i syfte att värna den sociala tryggheten, inte minst genom att det allmänna bedriver, bekostar och subventionerar olika verksamheter. Av störst samhällsekonomisk betydelse ansågs dock vara sådant stöd som lämnas genom utbetalningar av bidrag, ersätt-

<sup>3</sup> Se t.ex. SOU 2000:41 s. 7, SOU 2008:100 s. 39 och prop. 2006/07:80 s. 10–11.

<sup>4</sup> I delegationen ingick Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Länsstyrelsen i Örebro län, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Statskontoret, Socialstyrelsen, Arbetslöshetskassornas samorganisation och förbundet Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>5</sup> SOU 2008:74 s. 43–44.

ningar, pensioner och subventionerade lån direkt till enskilda individer eller hushåll.<sup>6</sup> I bidragsbrottslagens 1 § anges att lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Regeringen konstaterade att man med en sådan reglering skulle träffa de centrala delarna av välfärdssystemen och även den övervägande delen av alla offentliga utbetalningar. Man konstaterade att det i och för sig fanns andra utbetalningar som hörde till välfärdssystemen, men samtidigt att dessa var mindre betydelsefulla och därför skulle lämnas utanför lagens tillämpningsområde. Till dessa hörde stödformer som i regel är verksamhetsanknutna och betalas ut till exempelvis arbetsgivare, exempelvis lönebidrag, och olika former av anställningsstöd som lämnas till arbetsgivare genom kreditering på skattekonto.<sup>7</sup>

Till en början kan sägas att utredningen delar bedömningen som gjordes i propositionen till bidragsbrottslagen om att det är *utbetalningarna* från välfärdssystemen som är av störst samhällsekonomisk betydelse och de får därför stå i fokus även här. Detta innebär att rena välfärdstjänster som tillhandahålls en enskild faller utanför utredningens uppdrag. Konsekvensen av detta är att t.ex. lagen (2008:962) om valfrihetssystem inte kommer att beröras. Uppdraget kommer inte heller att omfatta brott som har samband med tjänster som har upphandlats, exempelvis hem för vård och boende (HVB-hem) eller hemtjänst. Detta hindrar dock inte att de åtgärder som utredningen föreslår även kan komma att motverka brottslighet som riktas mot dessa.

Vidare har vi, mot bakgrund av syftet med vårt uppdrag, också tagit som utgångspunkt att utbetalningar direkt till en enskild och utbetalningar till någon annan, t.ex. en arbetsgivare eller assistansanordnare, men som avser en enskild person omfattas av uppdraget. Anledning härtill är att det riktas en allvarlig brottslighet mot bl.a. Arbetsförmedlingens olika anställningsstöd och Försäkringskassans utbetalningar av assistansersättning.

Med denna ansats är det i huvudsak samma myndighetskrets som i bidragsbrottslagen som är relevant att titta närmare på. Det finns

---

<sup>6</sup> Prop. 2006/07:80 s. 10 och 39.

<sup>7</sup> Prop. 2006/07:80 s. 68–69.

dock skäl att även uppmärksamma länsstyrelserna eftersom de handlägger utbetalningen av lönegaranti i konkurs.

När det gäller *andra närliggande skattefinansierade eller skatte-subventionerade system* har utredningen avgränsat uppdraget så att det främst är brott som riktas mot Skatteverkets utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag som omfattas.

Det finns inte något vedertaget samlingsbegrepp för de olika typer av utbetalningar som görs från välfärdssystemen och som omfattas av vårt uppdrag. För enkelhets skull och för att inte tynga texten i onödan kommer begreppet ersättningar därför att användas som samlingsbegrepp i betänkandet. Vidare kommer kommunerna att omfattas av begreppet myndighet såvida inte annat anges.

### 2.3.2 Kartläggningen

Utredningen ska kartlägga den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. I kartläggningen ska identifieras vilka system som utsätts för brottslighet av detta slag och vad som kännetecknar brottsligheten. I den utsträckning det är möjligt ska kartläggningen även inbegripa en uppskattning av brottslighetens omfattning.

Som framgår ovan finns ingen klar definition av vad som avses med organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärdssystemen. Oftast hamnar dock bidragsbrott och bedrägeri i fokus. Dessa brott kan begås såväl inom ramen för en legal näringsverksamhet som utan koppling till sådan verksamhet. Även andra brott är av intresse då de kan utgöra förstadier till bedrägeri och bidragsbrott. Det handlar då exempelvis om osann försäkrans, osant intygande, urkundsförfalskning och brukande av falsk urkund. Även sådana brott kommer att beröras i betänkandet. Däremot har inte brott som innebär hot eller våld mot person inkluderats i kartläggningen. Även om sådana brott kan ha koppling till den aktuella problematiken ligger de enligt vår uppfattning för långt bort från den brottslighet som uppdraget i huvudsak avser. Det är dessutom svårt att uttala sig om en eventuell koppling mellan exempelvis hot mot tjänsteman och ett beviljande av en förmån utan att genomföra mer omfattande undersökningar än vad som ryms inom detta uppdrag.



Utifrån en analys av materialet i kartläggningen kommer den brottslighet som enligt vår mening är att betrakta som organiserad och systematisk i sammanhang av brott mot välfärdssystemen att här benämnas *kvalificerad välfärdsbrottslighet*. Utgångspunkterna för bedömningen av om ett brott bör anses som kvalificerad välfärdsbrottslighet redogörs för i kapitel 5.

När det gäller uppgiften att uppskatta brottslighetens omfattning kan utredningen konstatera att sådana försök har gjorts tidigare av såväl andra utredningar som myndigheter. Detta är en mycket svår uppgift och de tidigare uppskattningarna är inte invändningsfria. Det är därför också vanskligt att motivera olika åtgärder med sådana uppskattningar som grund. Vi har i stället tagit fram våra förslag till förändringar utifrån de risker vi uppmärksammat och med beaktande av hur allvarligt vi bedömt att detta påverkar förtroendet för välfärdssystemen. Någon uppskattning av brottslighetens omfattning kommer vi således inte att göra. Detta hindrar dock inte att olika siffror som framkommit i kartläggningen eller som förekommer i tidigare undersökningar kommer att presenteras och bedömas utifrån sitt sammanhang. Utredningen har dock inte haft som ambition att kunna dra några slutsatser av dessa uppgifter eller använda dem som ensamma argument för genomförandet av olika åtgärder.

### 2.3.3 Riskinventering

Direktiven anger att utredningen systematiskt ska gå igenom de system som i kartläggningen har visat sig vara mest brottsutsatta och identifiera de risker som finns såväl i regelverk och organisation som i rutiner och faktisk tillämpning. Denna riskinventering ska sedan ligga till grund för att ta fram åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra den organiserade och systematiska brottslighet som här är i fokus. I direktiven anges att det inte ingår i uppdraget att analysera eller lämna förslag gällande de materiella förutsättningarna för att få utbetalningar.

Vissa risker anges uttryckligen i direktiven. I riskinventeringen ska således olika intygs betydelse i systemen särskilt behandlas, t.ex. arbetsgivarintyg, läkarintyg och identitetshandlingar, eftersom det har uppmärksammat att falska och manipulerade sådana av allt att döma används i den aktuella brottsligheten. Utredningen ska därför

kartlägga och analysera intygens betydelse i systemen och föreslå åtgärder ägnade att minska missbruket av intyg. Vidare ingår det i uppdraget att kartlägga i vilken omfattning kontanta betalningar godtas som grund för positiva beslut om utbetalningar samt analysera vilka risker det innebär att godta sådana betalningar och överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns skäl att ställa krav på spårbara betalningsmedel för att dessa ska kunna ligga till grund för utbetalningar.

En annan risk som särskilt anges i direktiven är att flera olika myndigheter i dagsläget gör utbetalningar. För att öka möjligheterna till kontroll i detta avseende har utredningen i uppgift att överväga en samordnad statlig utbetalningsfunktion. Införandet av en sådan skulle innebära en stor förvaltningsrättslig reform i Sverige och frågan är för stor för att kunna hanteras inom ramen för denna utredning. Uppdraget sträcker sig därför endast till att överväga vilka för- och nackdelar det finns med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen. Analysen ska enligt direktiven utgå från en jämförelse med de centrala utbetalningssystem som finns i Danmark och Norge.

Under arbetets gång har utredningen identifierat flera risker utöver de som särskilt lyfts fram i direktiven. Riskinventeringen bygger i huvudsak på den kunskap om brottsligheten som inhämtats genom utredningens analys av brottsanmälningar samt kartläggningen i stort.

Som nämns ovan ska riskinventeringen ligga till grund för att ta fram åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärden. I detta arbete har utredningen identifierat behov av åtgärder av mycket skiftande karaktär. Vissa förslag kan få konsekvenser utanför utredningens uppdrag, vilket innebär att de måste utredas vidare sett ur ett större perspektiv. Andra förslag innebär mer konkreta och preciserade åtgärder som direkt får effekt för att förebygga och förhindra nu aktuell brottslighet. Förslagen tar sikte på de åtgärder som ansetts mest angelägna utifrån riskinventeringen. Det innebär att det finns ytterligare åtgärder och behov som har lyfts fram till utredningen som mycket väl kan förebygga och förhindra brottsligheten, men som vi av olika skäl inte har behandlat i detta betänkande.

### 2.3.4 Kontrollsystem och informationsutbyte

I uppdraget ingår att se över de system och rutiner för uppföljning och kontroll som finns hos de brottsutsatta myndigheterna och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda. Med kontroll avses, enligt direktiven, såväl kontroll under beslutsprocessen som efterföljande kontroll.

Begreppet kontroll kan både användas och uppfattas på olika sätt. I betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* (SOU 2014:16, s. 72), där bl.a. frågan om Arbetsförmedlingens kontrollrutiner var tillräckliga för att motverka felaktiga utbetalningar och oegentligheter togs upp, använde man sig av en bred definition av begreppet kontroll. Definitionen innebar att åtgärder under hela beslutsprocessen omfattades, inte bara efterhandskontroller vilket varit fallet i andra sammanhang. I betänkandet anfördes följande.

Med kontroll avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar.

Kontroll definieras som en aspekt i *hela beslutsprocessen*, där processen startar redan vid den information som lämnas till stödmottagare/tjänstleverantören innan ansökan, och som sedan spänner från att ansökan om stöd/upphandling av tjänst inkommer, genom hela beslutskedjan, fram till att pengar betalats ut.

Utöver det som sker i beslutsprocessen ryms även efterkontroller i definitionen. Dessa är en viktig komponent för att säkerställa att de i processen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt.

Vi kommer i detta betänkande att utgå från denna definition av kontroll. Det innebär att vi med kontroll avser såväl åtgärder som vidtas under den inledande beslutsprocessen som de åtgärder som vidtas i en beslutsprocess i en efterföljande kontroll av ett ärende (se vidare i kapitel 3). Vårt fokus ligger således på den kontroll som sker i samband med handläggning av ärenden oavsett och denna sker i en initial beslutsprocess eller i en efterföljande sådan. Frågor som rör myndigheternas förutsättningar att genomföra effektiva och rättssäkra riskanalyser och urval för att ta fram ärenden för en efterföljande kontroll behandlas dock inte i betänkandet.

När det gäller informationsutbyte ska särskild uppmärksamhet ägnas åt utbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter och informationsutbytet mellan olika verksamhets-

grenar. Utredningen ska följa upp och utvärdera informationsutbytet och vid behov föreslå förändringar utifrån en analys av de effekter ett eventuellt utökat sådant kan få för behandlingen av personuppgifter, behovet av sekretess och skyddet för den personliga integriteten.

Med hänsyn till det systemövergripande perspektiv som utredningen valt att anlägga på uppdraget, och som vi redogör för nedan i avsnitt 2.3.7, har bedömningen av om myndigheternas system för uppföljning och kontroll är ändamålsenliga och väl avvägda skett på en övergripande nivå. Utredningen har således inte gjort någon genomgång av respektive brottsutsatt myndighets system och rutiner för uppföljning och kontroll. Motsvarande gäller för den uppföljning och utvärdering utredningen haft i uppdrag att göra vad avser informationsutbytet.

I betänkandet kommer begreppet maskinell kontroll att användas. Med detta menar vi de kontroller och analyser som görs automatiskt i de utbetalande aktörernas it-system.

### **2.3.5 De brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att effektivt utreda och beivra brott**

I direktiven framhålls att allvarlig och omfattande brottslighet mot välfärden innebär en allt större belastning på rättsväsendet, vilket ställer särskilda krav, inte minst vad gäller kompetens och utredningsåtgärder, på t.ex. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Det konstateras att en effektiv brottsbekämpning är nödvändig för att upprätthålla legitimiteten och trovärdigheten för välfärdssystemen, men också för rättsväsendet. Vi ska därför analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och föreslå åtgärder som kan bidra till en mer effektiv verksamhet.

För att bemöta brottsligheten på ett effektivt sätt krävs också en mobilisering och samverkan mellan de brottsbekämpande och de brottsutsatta myndigheterna. Utredningen ska därför med utgångspunkt i den beslutade myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet föreslå åtgärder som dels effektiviserar verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna, dels utvecklar och stärker samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och brottsutsatta myndigheter.

Mot bakgrund av de risker som utredningen identifierat, t.ex. när det gäller förekomsten av juridiska personer vid kvalificerad välfärdsbrottslighet, har vi också ansett det vara en naturlig följd att se över den straffrättsliga regleringen och vid behov föreslå ändringar.

### 2.3.6 Näringsförbud och spärrtid

I uppdraget ingår slutligen att överväga frågor om näringsförbud och om införande av spärrtid vid missbruk av välfärdssystemen.

När det gäller frågan om näringsförbud ska vi kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen och, vid behov, föreslå ändringar i lagen om näringsförbud som ökar förutsättningarna för att förhindra en näringsidkare att fortsätta sitt agerande.

Det konstateras i direktiven att det i dag inte finns något effektivt medel mot att ett företag som fuskar med medel från välfärdssystemen kan få bidrag eller andra förmåner på nytt. Det är mot denna bakgrund vi även har fått i uppdrag att överväga om det finns behov av och förutsättningarna för att kunna spärra företag som i avsevärd omfattning missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen från att få ytterligare medel från systemen under viss tid, en s.k. spärrtid. I förekommande fall ska vi föreslå hur ett sådant system lämpligen ska vara utformat.

Frågan om behovet av förändringar när det gäller näringsförbud och spärrtid vid missbruk av välfärdssystemen behandlas under ett särskilt avsnitt i betänkandet utifrån de utgångspunkter som anges i direktiven. Bedömningen av om det finns skäl att föreslå ändringar i lagen om näringsförbud ska enligt direktiven främst utgå från en särskild kartläggning gällande tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen. Vi har dock tagit oss an dessa frågor med utgångspunkt även i den övergripande riskinventering som har gjorts, för att undersöka om några ändringar i befintlig lagstiftning bör göras.

### 2.3.7 Systemövergripande perspektiv

De olika system som ryms inom välfärdsstaten utgör en helhet. Utredningen har i sitt arbete anlagt ett systemövergripande perspektiv på uppdraget. En samlad översyn av myndigheternas kontroll ger enligt vår mening 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 som finns i välfärdssystemen och föreslå åtgärder utifrån ett sådant perspektiv.

Som framgår ovan omfattar välfärdssystemen en rad vitt skilda aktörer och ersättningar med olika syften. Detta innebär att de behov av förändringar som utredningen 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 i syfte att skapa ett mer samordnat och enhetligt system för att förebygga och beivra den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärdssystemen. Det systemöverskridande perspektivet kommer att genomsyra hela betänkandet.

## 2.4 Angränsande utredningar

Utredningen påbörjade sitt arbete i november 2015. Sedan dess har regeringen tillsatt dels Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07), dels Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08). Redan sedan tidigare var en utredning, Välfärdsutredningen, tillsatt med uppdrag att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster (Fi 2015:01). Denna utredning lämnade ett delbetänkande i november 2016 (*Ordning och reda i välfärden*, SOU 2016:78). Slutbetänkande ska lämnas i maj 2017.

Det finns anledning att kort redogöra för och kommentera dessa utredningsuppdrag.

### 2.4.1 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 (dir. 2016:60) att inrätta en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Delegationen har antagit namnet Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen ska utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag till regeringen och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa. Vidare ska delegationen komplettera andra utredningar inom området. Här nämns uttryckligen vår utredning, som har i uppdrag att se över välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet.

Delegationen ska vidare bl.a.

- vara ett kunskapsforum inom området och ett stöd för både regeringen och de aktörer som har till uppgift att betala ut bidrag, ersättningar och lån från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, samt bidra till kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och metodutveckling,
- aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet när det gäller att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar, och där studier av detta slag saknas eller är inaktuella,
- redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen,
- identifiera behov av förändringar på relevanta områden som inte täcks av andra pågående utredningars uppdrag, och vid behov lämna förslag till ny reglering för att underlätta för enskilda och

andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system som kan motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar, och

- bidra till att konsekvenserna av överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen tas upp i den offentliga debatten, i olika forum och i olika kommunikationskanaler.

Delegationen ska även lämna förslag till hur det fortsatta arbetet på området bör utformas efter att delegationen har avslutat sitt uppdrag.

Delegationen har den 31 januari 2017 redovisat en arbetsplan för sin fortsatta verksamhet, inklusive tidpunkter för kontinuerliga avrapporteringar för olika delar av uppdraget (Komm2017/00151/Fi 2016:07). Senast den 1 december 2019 ska en slutlig redovisning av uppdraget lämnas till regeringen.

#### **2.4.2 Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen**

Samma dag som ovanstående delegation tillsattes beslutade regeringen också att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen och de effekter som lagen har fått (dir. 2016:61). Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om intentionerna med reformen har uppnåtts. Utredaren ska vidare utvärdera lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Mot bakgrund av resultatet av utvärderingen ska utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar i bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och i så fall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Vidare ska utredningen se över om det finns anledning att ändra de båda lagarnas tillämpningsområde. Det påpekas att endast utbetalningar för personliga ändamål från vissa särskilt angivna ersättningsystemen omfattas av lagarna. Detta trots att det finns utbetalningar från det offentliga som inte är för personligt ändamål men där syftet indirekt är att gynna enskildas personliga ändamål, t.ex. genom lönesubventioner, som uppvisar samma särdrag avseende funktion



och betydelse som de utbetalningar som i dag omfattas av lagarna. Det lyfts fram att flera utredningar och myndigheter har påtalat att det finns ett behov av att utvidga lagarnas tillämpningsområde. Utredaren har därför getts i uppgift att utreda om det finns skäl att i något avseende förändra de båda lagarnas tillämpningsområden. En viktig utgångspunkt för detta arbete är, enligt regeringen, att avgränsningen av lagarnas tillämpningsområden även fortsättningsvis ska vara tydlig och lättillgänglig.

Utredningen har därutöver i uppgift att undersöka om bidragsbrottslagen i sin nuvarande utformning är tillräckligt effektiv för att kunna fylla de syften som ligger bakom den. Utredaren ska därför undersöka hur olika aktörer arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott, hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs, i vilken utsträckning som misstänkta brott polisanmäls samt vilken kvalitet anmälningarna håller och hur de utreds, samt utreda hur olika aktörer tillämpar lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredningen ska också se över bidragsbrottslagens utformning. En aspekt som man särskilt ska titta på gäller det grova bidragsbrottet. Regeringen lyfter fram att när det i lagen talas om betydande belopp som grund för att anse ett brott som grovt, har i praxis använts ett riktmärke på cirka fem prisbasbelopp. Det konstateras att det är mycket ovanligt att så stora belopp betalas ut vid ett enda tillfälle och att man mot denna bakgrund bör överväga om det finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna så att större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I detta sammanhang ska utredningen också se över straffskalorna i lagen. Det konstateras att straffskalan för grovt bidragsbrott inte överensstämmer med den för grovt bedrägeri och att utredningen ska undersöka om det antagande som gjordes i propositionen, om att det var svårt att se att det skulle förekomma gärningar med så högt straffvärde som sex år, fortfarande gäller.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

## Utvärderingens betydelse för vårt uppdrag

I uppdraget att utvärdera bidragsbrottslagen ingår att utvärdera såväl tillämpningsområde som straffskalor. Utvärderingen spänner över ett bredare fält än vad som är fallet med vår utredning och det kan framkomma olika aspekter i arbetet som bör få påverkan på lagstiftningens utformning. Mot bakgrund av de risker som vi identifierat, t.ex. när det gäller förekomsten av juridiska personer i kvalificerad välfärdsbrottslighet, är det dock enligt vår mening en naturlig följd att se över närliggande straffrättsliga bestämmelser och vid behov föreslå ändringar i dessa. Även om det således pågår en översyn av bidragsbrottslagen anser vi det angeläget att lägga förslag om de förändringar som vi, utifrån vårt perspektiv, menar är avgörande för att öka lagens effektivitet och markera allvarligheten i denna typ av brottslighet. Motsvarande gäller de behov av förändringar som vi identifierat vad avser lagen om underrättseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

### 2.4.3 Välfärdsutredningen

Välfärdsutredningen har bl.a. haft i uppdrag att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Syftet med utredningen är att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått. Vidare har utredningen haft i uppdrag att analysera och se över de regelverk som i dag används när privata aktörer anförtros att utföra välfärdstjänster. Det handlar då om regelverket för upphandling och lagen om valfrihetssystem.

I uppdraget har också ingått att analysera frågor som berör öppenhet och insyn när det gäller hur offentliga medel används, prövning av de privata aktörernas ägare och ledning samt tillfälliga boenden för asylsökanden. Det är bl.a. överväganden i dessa frågor som har presenterats i delbetänkandet.

Välfärdsutredningens uppdrag omfattar verksamhet inom skolväsendet och äldreomsorgen samt sådan hälso- och sjukvård som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det innebär att tandvård inte ingår i uppdraget. Vidare omfattas HVB-hem och all verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) som bedrivs i privat

regi, liksom all verksamhet som är kopplad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Som framgår ovan omfattar Valfärdsutredningens uppdrag till stor del sådana tjänster som inte omfattas av vårt uppdrag. När det gäller frågor som förutsättningar för tillstånd att ta emot offentlig finansiering och öppenhet och insyn, främst vad avser insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, anser vi emellertid det angeläget att lyfta fram några av de förslag som behandlats i betänkandet.

Valfärdsutredningens förslag till reglering bygger bl.a. på att endast juridiska personer som har tillstånd ska få ta emot offentlig finansiering inom välfärdssektorerna. Kravet kommer att omfatta bl.a. fristående förskolor och skolor, hemtjänst, HVB, boenden för äldre, assistans och annan verksamhet för funktionshindrade samt all typ av hälso- och sjukvård. För att få ett tillstånd att motta offentlig finansiering ska den juridiska personen kunna visa att offentliga medel i huvudsak kommer att gå till det de är avsedda för.

Kommuner och landsting föreslås vidare bara få ge ersättning i enlighet med avtal till juridiska personer som har tillstånd att ta emot offentlig finansiering. Utredningen föreslår även att kommunerna endast ska ge bidrag enligt skollagen till huvudmän med tillstånd och att Försäkringskassan bara ska betala ut assistansersättning till företag och organisationer som uppfyller kraven.

Genom ett tillståndsförfarande möjliggörs, enligt Valfärdsutredningen, en allsidig och likvärdig prövning av att den ansökande aktören uppfyller kraven. Detta tillståndsförfarande påverkar inte nuvarande ordning för hur privata utförare och enskilda huvudmän får tillgång till offentlig finansiering inom välfärden.

När det gäller frågor om tillstånd, tillsyn och sanktioner föreslår Valfärdsutredningen att Statens skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg ska ha ansvaret för tillståndsprövning och tillsyn av de föreslagna bestämmelserna. Det föreslås bl.a. att alla juridiska personer som har tillstånd att ta emot offentlig finansiering årligen ska lämna en årsredovisning till tillsynsmyndigheten och att årsredovisningen ska vara granskad av en auktoriserad eller godkänd revisor. Tillsynsmyndigheten ska vidare kunna begära bl.a. att den juridiska personen ska inkomma med annan information som gör det möjligt att bedöma om kravet på att följa regleringen är uppfyllt. För att sanktionera överträdelser mot regelverket föreslås i första

hand sanktionsavgifter. Om en överträdelse är allvarlig ska tillståndet att ta emot offentliga medel kunna återkallas.

Ytterligare en fråga som behandlas av Valfärdsutredningen är ägar- och ledningsprövning. I detta avseende föreslår utredningen ett klarläggande av vilken krets som ska prövas vid en ägar- och ledningsprövning. Prövningen ska göras av verkställande direktör eller annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten samt av styrelse och ägare med ett väsentligt inflytande över verksamheten. Dessa ska genom tidigare erfarenhet eller på annat sätt styrka att de har insikt i de föreskrifter som krävs för att bedriva verksamheten. Vidare krävs att samtliga företrädare för den juridiska personen i övrigt bedöms lämpliga att företräda verksamheten. Utredningen har här förtydligat vilken typ av brottslighet som ska beaktas vid denna prövning.

Ovanstående förslag har enligt vår mening stor betydelse för att förebygga att oseriösa aktörer snedvrider konkurrensen och begår brott mot välfärdssystemen. Enligt vår uppfattning skulle de förslag av Valfärdsutredningen som lyfts fram ovan också avsevärt förbättra möjligheterna till kontroll. Utredningen ställer sig därför bakom dessa förslag och menar att de är angelägna att genomföra.

## 2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i fyra delar (I–IV).

*Del I Inledande beskrivningar och allmänna utgångspunkter* omfattar kapitel 3–4. I kapitel 3 beskriver vi bakgrunden till de svenska välfärdssystemen och det arbete som föregått vår utredning samt några allmänna utgångspunkter för vårt arbete. I kapitel 4 behandlar vi de berörda aktörernas uppdrag och regelverk.

*Del II Kartläggning och riskinventering* omfattar kapitel 5 och 6. Vi redogör i kapitel 5 för vad som framkommit vid vår kartläggning och i kapitel 6 för de riskfaktorer som vi identifierat och som ligger till grund för de åtgärder som vi föreslår.

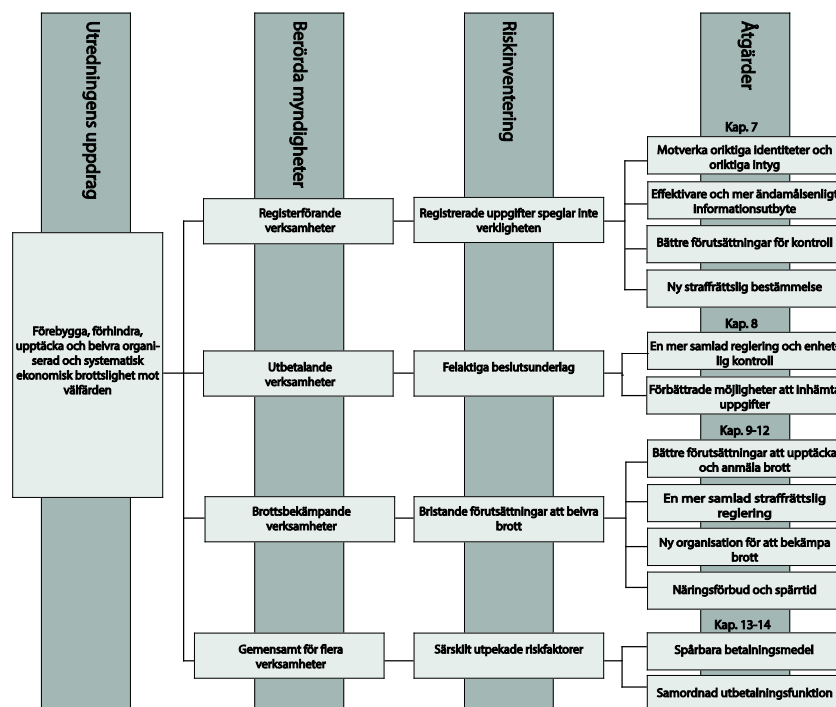
*Del III Utredningens överväganden och förslag* omfattar kapitel 7–14. I kapitel 7–11 redogör vi för de åtgärder som huvudsakligen har sitt ursprung i vår riskinventering. I direktiven finns också särskilt angivna frågor som vi har i uppdrag att redovisa. Tre av dessa har vi valt att redovisa i egna kapitel vilket görs i kapitel 12–14.

Del IV Konsekvenser och författningskommentarer m.m. omfattar kapitel 15 och 16. I kapitel 15 redovisar vi ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt vår konsekvensutredning. Författningskommentarerna återfinns i kapitel 16.

Kommittédirektiven finns som bilaga.

När det gäller kapitel 7–14 finns skäl att närmare beskriva vår disposition. Utredningen har, som vi redogör för ovan, tagit sig an direktiven på så sätt att informationsinhämtningen och kartläggningen av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten har legat till grund för vår övergripande riskinventering. Riskinventeringen har därefter legat till grund för det åtgärder som vi föreslår. Med hänsyn till uppdragets omfattning har det varit viktigt att lägga fast en struktur och ett arbetssätt som både ger möjlighet till en naturlig avgränsning av uppdraget och en prioritering inom denna avgränsning. Strukturen åskådliggörs med nedanstående bild. Med berörda myndigheter avses också andra berörda aktörer, t.ex. utbetalande organisationer.

Figur 2.1 Översikt





## DEL I

Inledande beskrivningar och  
allmänna utgångspunkter





## 3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

### 3.1 Inledning

Vi har i kapitel 2 redogjort för hur vi har avgränsat vårt uppdrag mot bakgrund av syftet med utredningen och med beaktande av vissa definitioner. En utgångspunkt som anges där är att de olika system som ryms inom välfärdsstaten utgör en helhet varför vi anlagt ett systemövergripande perspektiv på uppdraget.

Det finns dock skäl att anta några ytterligare grundläggande utgångspunkter för vårt arbete. I avsnitt 3.2. redogör vi därför i korta ordalag för välfärdsstaten och de svenska välfärdssystemen för att lägga en grund för dessa utgångspunkter.

Problemen med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har länge varit kända och frågorna har tidigare behandlats i olika sammanhang. Flera statliga utredningar har haft i uppdrag att se över olika typer av missbruk och lämna förslag för att minska missbruket. Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärdssystemen har dock inte behandlats i ett sammanhang tidigare. När det gäller tidigare utredningar och myndigheternas arbete som har betydelse för brottsligheten finns det enligt vår mening skäl att behandla dessa i ett sammanhang. Det gör vi i avsnitt 3.3.

I avsnitt 3.4 och 3.5 redovisas ställningstagandena som lett fram till de ytterligare utgångspunkter som haft betydelse för vårt arbete.

### 3.2 Välfärdsstaten

Det finns inte någon allmänt vedertagen och accepterad definition av begreppet välfärdsstat. I den samhällsvetenskapliga forskningen har det dock sedan ett drygt femtiotal år funnits en beskrivning av

begreppet som kan sägas ligga nära en definition. Denna beskrivning har också kommit till användning i de många diskussioner om välfärdspolitiken som förts och i vilka såväl allmänheten som olika beslutsfattare och samhällsforskare deltagit. Den nuvarande innebörden av begreppet välfärdsstat har således vuxit fram och utvecklats efter en längre period av diskussioner och analyser bland olika samhällsforskare.<sup>1</sup> Med ledning av denna har det sedan varit möjligt att beskriva en välfärdsstat med många uppgifter, men som är organiserad på så sätt att den i tre avseenden medför ett ingrepp i marknadens funktionssätt och resultat. Dessa tre är följande.

- Att garantera ett lands medborgare (inkl. bosatta) en form av minimiinkomst, som är den garanterade lägsta inkomst- och standardnivå som gäller för dessa medborgare. Det kan konkret handla om garantipension för landets pensionärer eller försörjningsstöd.
- Att ge medborgarna en inkomsttrygghet mot inkomstbortfall i olika risksituationer som ohälsa, arbetslöshet, arbetsskada eller vid pensionering. Denna sociala och ekonomiska trygghet kan vara mer eller mindre ambitiös och kompensera för en större eller mindre del av inkomstförlusten. I Sverige bygger olika socialförsäkringar på den s.k. inkomstbortfallsprincipen. Man brukar beskriva denna princip som att socialförsäkringarna ska garantera de försäkrade en standardtrygghet. Vid sidan av socialförsäkringarna finns ett antal välfärdsprogram som har karaktären av renodlade bidrag.
- Att ge tillgång till ett antal skattefinansierade välfärdstjänster, eller sociala tjänster, som skola, utbildning, vård och omsorg. Dessa tjänster är av grundläggande betydelse för i stort sett alla människors personliga utveckling och välfärd. Som andra välfärdsutgifter (sociala utgifter) är de till största delen skattefinansierade, men kan till en mindre del också finansieras med individuella avgifter som varje brukare av tjänsterna betalar.

---

<sup>1</sup> Stefan, George Marian, *European Welfare State in a Historical Perspective. A Critical Review*; Joost de Frel, *Welfare State Classification: The Development of Central Eastern European Welfare States*; Andersen, Jörgen Goul, *Welfare States and Welfare State Theory*.

Alla dessa tre delar, eller uppgifter, konstituerar en välfärdsstat, som dock till sin konkreta utformning, styrning, organisation och finansiering kan skilja sig åt i de olika modeller för en välfärdsstat (välfärdsmodeller) som finns inom OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development).

### 3.2.1 Den generella välfärdsmodellen

Det finns i princip tre olika grundmodeller som i bred mening används för att organisera en välfärdsstat, den generella välfärdsmodellen, den marknadsbaserade välfärdsmodellen och den korporativa välfärdsmodellen. I den generella modellen har den offentliga sektorn, staten eller kommunsektorn, det största ansvaret för människors välfärd medan marknaden och familjen har det största ansvaret i de två övriga modellerna. Den kallas den generella modellen för att beskriva att den har en generell inriktning som omfattar alla och inte endast vissa grupper, vilket gäller för övriga modeller.

I Sverige och i övriga nordiska länder används den generella modellen. I den är de inkomst- och behovsprövade välfärdsprogrammen relativt få jämfört med i övriga modeller. Det är medborgarskapet eller bosättningen som utgör förutsättningen för att omfattas av den generella välfärdsmodellen.<sup>2</sup>

En generell välfärdsmodell innebär att sociala utgifter måste finansieras med i första hand skatter och till en mindre del kompletteras med en avgiftsfinansiering. Det är tre kategorier av utgifter som behöver finansieras. För det första är det löpande kostnader för produktionen av välfärdstjänster i form av löner, avskrivningar, övriga driftskostnader och kostnader för förbrukningen av olika varor och tjänster i denna produktion. För det andra är det utgifter för socialförsäkringar och olika bidrag, och för det tredje utgifter för investeringar i välfärdsproduktionen som byggande och upprustning av olika fastigheter i form av vårdcentraler, sjukhus och skolor. Alla dessa kostnadsposter utgör tillsammans de sociala utgifterna. Den viktigaste finansieringskällan för de sociala utgifterna är skatteintäkterna.

---

<sup>2</sup> Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and other essays*; Gynnerstedt, Kerstin, *Medborgarskapsteorier i välfärdsfrågor – dimensioner och begrepp*.

### 3.2.2 Sociala ersättningar

I kapitel 2 har vi redogjort för vilka ersättningar som omfattas av vårt uppdrag. Uppdraget omfattar såväl sociala ersättningar som vissa andra särskilt angivna utbetalningar från välfärdssystemen, t.ex. utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag. Mot bakgrund av att en större del av uppdraget avser sociala ersättningar till hushåll och enskilda individer finns dock skäl att närmare redogöra för dessa.

Sociala ersättningar är ett gemensamt namn för både socialförsäkringsförmåner och bidrag. Realekonomiskt kallas alla dessa ersättningar för inkomstöverföringar till hushållen (transfereringar) och dessa medför, i motsats till olika välfärdstjänster, inte någon resursförbrukning i ekonomin. Transferering är enbart en omfördelning av köpkraft från den offentliga sektorn till olika hushåll och framför allt en omfördelning mellan olika hushåll.

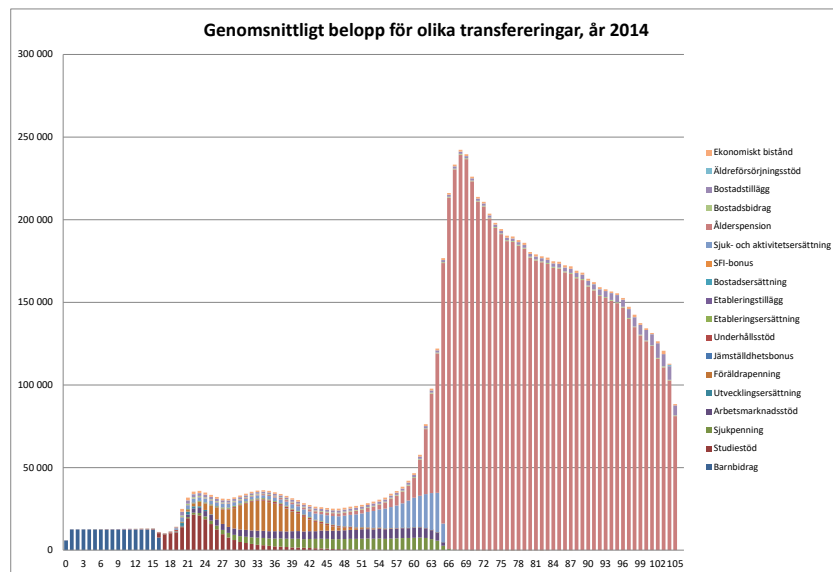
Med ledning av dess mottagare är det möjligt att sortera de sociala ersättningarna i följande kategorier: olika former av ålders- och omställningspensioner till ålderspensionärer och efterlevande, olika ersättningar till sjuka och personer med funktionsnedsättning, ersättning till barnfamiljer och barn, samt övriga ersättningar. Dessutom finns ersättningar till arbetslösa från olika arbetslöshetskassor. Vid sidan av dessa finns några sociala ersättningar som inte går att inordna under de tidigare nämnda ersättningskategorierna. Det handlar då om några bidrag som går till asylsökande och sådana sökande som har fått uppehållstillstånd samt olika former av studiestöd.

Totalt uppgick de sociala ersättningarna under år 2015 till omkring 565 miljarder kronor. Det handlar om totalt ett sextiototal olika sociala ersättningar och ansvaret för dessa utbetalningar är fördelade på ett antal myndigheter varav den största delen (92 procent) administreras av Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.<sup>3</sup> Nedanstående diagram visar fördelningen av de sociala ersättningarna mellan olika åldersgrupper.

---

<sup>3</sup> Prop. 2016/17:1 och Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2016*. I de sociala ersättningar som här redovisas ryms inte de ersättningar i olika former (bidrag eller skattelättnader) på det arbetsmarknadspolitiska området som går till en arbetsgivare, som syftar till att underlätta en anställning av personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden, t.ex. nystartsjobb, instegsjobb eller lönebidrag.

**Figur 3.1** Åldersrelaterad fördelning av de sociala ersättningarna under 2014, per person i olika åldersgrupper



## Socialförsäkringar

Socialförsäkringar får anses vara en speciell kategori av sociala ersättningar. Dessa försäkringar som har vissa mindre likheter med privata försäkringar utmärks av att de är allmänna, obligatoriska och generella. Den allmänna karaktären innebär att det är staten som förvaltar dem och därför sköter skaderegleringen. Att de är obligatoriska och generella innebär att de omfattar hela den förvärvsarbetande befolkningen som har en viss minimiinkomst, och att de är tillgängliga för alla som uppfyller kravet på viss inkomst utan någon ytterligare behovs- eller inkomstprövning. Exempel på olika socialförsäkringar är pensionssystemet samt sjuk- och arbetsskadeförsäkring.

Socialförsäkringssystemet är tillsammans med den generella tillgången till olika välfärdstjänster de centrala hörnpelarna i den generella välfärdsmodellen.

## Arbetslöshetsförsäkringen och kompletterande avtalsförsäkringar

Arbetslöshetsförsäkringen har vissa likheter med ovanstående försäkringar, men skiljer sig från dessa bl.a. genom att den är frivillig och att den administreras av olika privaträttsliga organ. Försäkringen har också en nära koppling till fackliga organisationer där varje arbetslöshetskassa har medlemmar som täcker olika yrkes- och avtalsområden.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska fungera under en begränsad tid fram till den tidpunkt när den arbetsökande har fått ett arbete, dock med en maximal ersättningsperiod på ett år.

Under år 2016 var omkring 3,5 miljoner löntagare medlemmar i en arbetslöshetskassa.<sup>4</sup>

När man beskriver de skattefinansierade socialförsäkringarna är det, för att göra bilden av försäkringskyddet mer komplett, viktigt att också ta upp de kollektivavtalsbaserade försäkringar som kompletterar socialförsäkringarna. Sistnämnda försäkringar har funnits under en tid och kompletterar de offentliga försäkringarna när det gäller alla sociala risker, således vid sjukdom, arbetslöshet, arbets-skada och ålderdom. Kompletteringen sker på två sätt, dels genom en höjning av ersättningsnivån under inkomsttaket, dels genom en ersättning till grupper som har försäkringsbara inkomster över taket.

Det finns också separata avtal om dessa privata försäkringar för privatanställda arbetare, privatanställda tjänstemän, statsanställda samt kommunalanställda och anställda i landstingen (regionerna).

## Bidrag

Socialförsäkringar och bidrag, t.ex. barn- och bostadsbidrag samt ekonomiskt bistånd, jämföras ofta i debatten.

Det finns dock ett flertal principiella skillnader mellan dessa. En skillnad är bl.a. att socialförsäkringar ska ersätta skador i form av inkomstförluster och de förutsätter därför att den försäkrade har en arbetsinkomst. Detta gäller inte bidrag.

---

<sup>4</sup> Folksam, *Välfärdstendens 2016. Delrapport 2: Trygghet vid arbetslöshet*; IAF, *Arbetslöshetsförsäkringen i siffror 2015*; Arbetslöshetskassornas samorganisation, *Rapport över kompensationsgrad vecka 6/2016*.

### 3.3 Tidigare arbete för att motverka felaktiga utbetalningar

Det var främst under de första åren på 2000-talet som arbetet med att kartlägga och föreslå åtgärder mot felaktiga utbetalningar av ersättningar prioriterades. Under år 2005 tillsatte den dåvarande regeringen en delegation (Delegationen mot felaktiga utbetalningar) med uppgift att presentera åtgärder mot felaktiga utbetalningar från olika skattefinansierade försäkrings- och bidragssystem. Delegationen lämnade tio olika rapporter om en rad frågor relaterade till felaktiga utbetalningar inom denna del av välfärdssystemen. Sina samlade slutsatser redovisade delegationen i slutbetänkandet *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74).

Vid samma tid tillsatte regeringen också en utredning som hade att ta fram en mer modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering av oegentligheter i samband med utbetalningar från olika socialförsäkringar och bidragssystemet. Detta uppdrag rymde också att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och arbetslöshetskassor vid misstanke om brott rörande dessa välfärdsförmåner. På grundval av betänkandet *Bidragsbrott* (SOU 2006:48) presenterade regeringen en straffrättslig reglering på området anpassad till de särskilda förutsättningar som gäller vid utbetalningar av bidrag och andra ersättningar. Syftet med lagen var att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka förtroende för socialförsäkrings- och bidragssystemet. Bidragsbrottslagen trädde i kraft år 2007.

Ytterligare ett steg i arbetet mot felaktiga utbetalningar av ersättningar togs när regeringen under andra hälften av september 2005 beslutade att utreda utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan olika beslutande myndigheter på välfärdsområdet i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningen presenterade betänkandet *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (SOU 2007:45) som ledde fram till propositionen *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (prop. 2007/08:48). Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen trädde i kraft år 2008.

Under första hälften av år 2009 gav regeringen elva myndigheter tillsammans med kommuner och arbetslöshetskassor i uppdrag att delta i samverkande uppdrag med huvudfokus på utveckling av meto-

der för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar av olika ersättningar. I detta uppdrag fick Ekonomistyrningsverket en samordnande roll och mellan åren 2010–2012 överlämnades en årlig skrivelse till regeringen om resultatet av gruppens arbete. Arbetet var bl.a. inriktat på att samverka och genomföra löpande systemövergripande riskanalyser och studier om omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och i samband med detta definiera och sammanställa systemövergripande statistik och indikatorer i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Dessutom ingick i uppdraget att ta fram användarvänliga och enhetliga metoder för kostnadsberäkningar av kontroller och samordning av informationsinsatser. Man skulle också samråda kring frågan om elektroniskt informationsutbyte och följa upp genomförandet av lagen om underrättelseskyldighet rörande felaktiga utbetalningar av ersättningar. I början av år 2012 avslutades gruppens arbete.

Som framgår ovan har oegentligheter och missbruk mot välfärdsystemen under senare år fått en ökad uppmärksamhet och ett flertal åtgärder har vidtagits för att förstärka och effektivisera arbetet mot detta. En åtgärd från regeringen har varit att skärpa instruktionerna för flertalet utbetalande myndigheter, vilket bör ha bidragit till att höja ambitionsnivån för myndigheternas kontroll. Som exempel kan nämnas att Försäkringskassans instruktion skärptes år 2010 i förhållande till den tidigare formuleringen från år 2008. Skrivningarna har gått från att myndigheten ska stävja bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar till att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Motsvarande skrivningar finns för flera andra utbetalande myndigheter. Vid sidan av instruktionerna har regeringen i vissa fall också skärpt kraven på kontrollverksamheten i olika myndigheters regleringsbrev.

Slutligen kan också nämnas att det finns andra utredningar som har haft i uppgift att behandla mer systeminriktade frågor, vilka redovisats i t.ex. betänkandena *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6) och *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* (SOU 2014:16).

Vidare kan nämnas regeringens proposition *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen* (prop. 2016/17:58) som kan förväntas få stor betydelse för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar.



### 3.4 Kontroll som brottsförebyggande åtgärd

**Utredningens bedömning:** För att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar är kontroll det mest ändamålsenliga verktyget. En väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna har en viktig brottsförebyggande funktion. Enligt utredningens mening ska kontrollerna sättas in så tidigt som möjligt i handläggningsprocessen, vilket har finansiella fördelar för den offentliga sektorn och leder i högre grad till att besluten blir rätt från början.

Kontroll hos brottsutsatta myndigheter är ett av flera verktyg som kan användas för att förebygga brottslighet mot välfärdssystemen. Andra sådana verktyg är service och information. Samtliga dessa åtgärder har stor betydelse för allmänhetens och olika brukares attityder till välfärdssystemens organisering, finansiering och effekter, vilket är av största vikt för dess legitimitet och folkliga stöd.

Det finns framför allt tre viktiga dimensioner som är av betydelse för det folkliga stödet. För det första är det hur de skattefinansierade trygghetsförsäkringarna klarar sin grundläggande uppgift att bidra till ekonomisk trygghet för de hushåll som är beroende av försäkringarna. För det andra handlar det om förtroendet för skattefinansieringen av välfärdssystemen i allmänhet och socialförsäkringarna i synnerhet. Och för det tredje misstron mot systemen för att det förekommer missbruk och oegentligheter mot dem.

Det finns några centrala kunskapskällor för att få information om dessa dimensioner. Den ena är de s.k. Välfärdsundersökningarna som ska ge svar på frågor om människors tillit och förtroende för välfärdspolitiken i olika avseenden. Undersökningarna innehåller material som sträcker sig från år 1986 fram till år 2010. Den andra källan är SOM-institutets undersökningar om förtroendet för våra socialförsäkringar som sträcker sig fram till år 2012, alltså några år längre än vad Välfärdsundersökningarna gör. Det finns också en studie som bygger på nämnda undersökningar och som har fungerat som underlag till den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen, som redovisade sitt arbete bl.a. i slutbetänkandet *Mer trygghet och*

*bättre försäkring* (SOU 2015:21).<sup>5</sup> Resultaten i fråga om värderingar och attityder till socialförsäkringarna och välfärdssystemen sammanfaller i stora drag för SOM-institutets undersökning och Välfärdsundersökningarna. Sammantaget kan nämnas att under 2000-talet har människors förtroende för socialförsäkringarnas förmåga att klara sin grundläggande uppgift, nämligen att säkra den ekonomiska och sociala tryggheten, minskat medan förtroendet för förskola, skola, vård och omsorg har stärkts under motsvarande period.

I valet av åtgärder som myndigheterna och arbetslöshetskassorna bör vidta i syfte att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen, är det viktigt att dessa anpassas utifrån det förväntade resultatet av åtgärden. Det innebär att informationsåtgärder många gånger är den bästa åtgärden när det gäller oavsiktliga fel medan information för att motverka avsiktliga fel ofta kan bli verkningslös. Vi menar att kontroll är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka fel som är avsiktliga.

I de tidigare utredningar vi redogjort för i avsnitt 3.3 har fokus till stor del legat på felaktiga utbetalningar oavsett vad dessa berott på. Delegationen mot felaktiga utbetalningar definierade felaktiga utbetalningar enligt följande (SOU 2008:74 s. 43).

En betalning är felaktig om den beslutats och betalats ut på felaktiga grunder. De felaktiga utbetalningarna har delats in enligt följande.

- *Avsiktligt fel* – fel orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning. Avsiktligt fel används i stället för misstänkt brott, då det senare har en direkt koppling till polisanmälan. Ett fel kan således bedömas vara ett avsiktligt fel utan att fullständig grund för polisanmälan föreligger.
- *Oavsiktligt fel* – fel orsakat av stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknefel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag.
- Systemproblem – problem som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och som gör det svårt att definiera om en utbetalning är riktig eller felaktig.

Med hänsyn till att vårt uppdrag tar sikte på det som enligt definitionen beskrivs som avsiktliga fel och på individer som medvetet

---

<sup>5</sup> Svallfors, Stefan, *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*; SOU 2015:21; Oskarsson, Maria, *Kampen om socialförsäkringarna*; Försäkringskassan, *Människors tillit till våra ekonomiska trygghetssystem*.

begår brott mot systemet, är valet av kontroll som verktyg en grundläggande utgångspunkt för vårt betänkande.

Som vi redogjort för i kapitel 2 kan begreppet kontroll både användas och uppfattas på olika sätt. Det finns inte någon allmän definition av begreppen kontrollverksamhet eller kontroll som används av berörda myndigheter. Mot den bakgrunden är det därför svårt att hitta en tydlig och okomplicerad gränsdragning mellan kontroller och andra delar av ärendehandläggningen.

Olika bedömare, bl.a. Statskontoret, har påtalat att det krävs djupgående kunskaper om både välfärdsförmåner och handläggningsprocessen för dessa förmåner om det ska vara möjligt att skapa en definition av kontroll som är användbar i den praktiska kontrollverksamheten. Statskontoret anser inte ens att det är möjligt att föra generella resonemang om kontrollarbetet med hänsyn till de specifika, och delvis unika, förhållanden och regelverk som gäller inom varje ärendeslag och kontrollområde.<sup>6</sup> Även om det inte är omöjligt att göra en avgränsning av begreppet kontrollarbete, bidrar skillnaderna mellan ärendeslagen till att försvåra detta. Dessa svårigheter får också konsekvenser i fråga om möjligheterna att göra en korrekt redovisning av olika kontrollkostnader. Vissa delar av kontrollarbetet kan relativt enkelt avgränsas och för dessa finns relativt goda möjligheter att redovisa kostnader och tilldelade resurser. Andra delar av kontrollen är emellertid svårare att avgränsa och tydligt redovisa, varför det följaktligen saknas information om kostnader, resurstilldelning och resursförbrukning. Det är då ofta fråga om integrerade delar av ärendehandläggningen.

Med begreppet kontroll menar vi förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Det innebär att såväl kontroll i den första beslutsprocessen som kontroll i ett ärende som initierats senare av myndigheten omfattas av begreppet.

Med kontroll i beslutsprocessen avser vi den kontroll som vidtas i ett ärende från det att processen startar genom att ärendet initieras och vidare genom hela beslutskedjan fram till att pengar betalas ut. Kontrollen i den ursprungliga beslutsprocessen är ofta en integrerad del av ärendehandläggningen, där kontrollen kan ske i form av manuella rutiner eller inbyggda systemkontroller med ett utvecklat

---

<sup>6</sup> Statskontoret, *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*.

it-stöd. Denna kontroll kan också beskrivas som en del av de åtgärder som en handläggare vidtar för att fullgöra myndighetens utredningsskyldighet vid handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen (1986:223). För många ersättningar, inte minst de som gäller för olika socialförsäkringsförmåner, handlar det om att kontrollera uppgifter som de försäkrade lämnar när det gäller inkomst, förmögenhet, boende, arbetstider och den aktuella arbetsförmågan. Motsvarande kontroll kan göras av ärenden i efterhand. En sådan kontroll är en viktig komponent för att säkerställa att de i beslutsprocessen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt eller att kontrollera att förutsättningarna för utbetalning fortfarande föreligger. Även sådan efterföljande kontroll menar utredningen är att anse som kontroll i ärendehandläggningen under en beslutsprocess.

Det är dock viktigt att skilja på den faktiska kontrollen av uppgifter i ett ärende och de åtgärder som myndigheterna vidtar för att ta fram vilka ärenden som ska kontrolleras. Det handlar då om myndigheternas åtgärder för att få fram ett urval av ärenden som särskilt ska kontrolleras. Ett sådant urval kan tas fram på olika sätt t.ex. genom stickprov eller riktade insatser mot vissa typer av beslut. De riktade insatserna utgörs av ett urval av ärenden där urvalet bygger på vissa fastställda kriterier. Dessa kan bygga på olika riskanalyser vilkas syfte är att kunna identifiera, tolka och värdera risker för felaktiga utbetalningar av olika ersättningar. Ju mer utvecklade och förfinade dessa analyser kan bli, desto högre är sannolikheten att, både före och efter beslut om ersättning, upptäcka felutbetalningar gällande sådana ersättningar. Dessutom kan myndigheterna med dessa verktyg styra kontrollerna till områden där riskerna för fel och läckage är störst. Enligt utredningens mening är det angeläget, både ur det allmännas och ur medborgarnas perspektiv, att myndigheterna på ett effektivt sätt kan använda sig av data för att effektivisera kontrollverksamheten. Detta måste dock ske utan att det kommer i konflikt med grundläggande bestämmelser som t.ex. diskrimineringsförbudet i regeringsformen eller andra bestämmelser till skydd för den enskildes integritet. Som vi redogör för i kapitel 2 omfattar våra förslag inte myndigheternas åtgärder för urval och riskanalyser.

### 3.5 Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter

**Utredningens bedömning:** För att välfärdssystemen och andra skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att myndigheterna arbetar aktivt och reagerar mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet mot såväl den offentliga sektorns inkomster som utgifter.

Sedan länge har det varit mer eller mindre självklart att skattekontrollen ska vara både rätt dimensionerad och effektiv. Detta är en följd av att skattebrott och andra former av skatteundandraganden sedan 1980-talet har varit en prioriterad del i den samlade strategin mot den ekonomiska brottsligheten. Som framgått ovan har däremot fusk med olika ersättningar i form av bidragsbrott och olika felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner och bidrag inte varit hög-prioriterat under lika lång tid som skatteundandraganden.

Det var först genom ett antal kartläggningar, bl.a. av dåvarande Riksrevisionsverket under mitten av 1990-talet, som fuskets med olika ersättningar kom i fokus och frågorna fick allt större uppmärksamhet i den allmänna debatten. Efter Riksrevisionsverkets kartläggning påbörjades det arbete som vi redogjort för under avsnitt 3.3. De olika uppskattningarna om fuskets omfattning och utbredning undergrävde tilliten till och förtroendet för välfärdssystemen, men bidrog också till att bekämpningen av fusk och överutnyttjande med olika ersättningar fick en klart ökad prioritet.

Enligt utredningens mening finns det skäl att reflektera över några gemensamma drag som finns mellan skatte- och välfärdsbrottslighet. Utöver att båda dessa utgör ett allvarligt hot mot välfärdsstaten och den generella välfärdsmodellens folkliga stöd och legitimitet, kan också nedanstående reflektioner göras.

Både skatte- och välfärdsbrottslighet har *tydliga ekonomiska motiv*. Vid skatteundandraganden blir skatten lägre vilket leder till en högre disponibel inkomst för den som begår ett skattebrott. Brott mot välfärdssystemen leder i regel till att det utbetalas en för hög social ersättning, vilket också bidrar till att höja den disponibla inkomsten jämfört med om en felaktig utbetalning inte görs.

De två typerna av brottslighet leder till *effekter på de offentliga finanserna*. Olika undandraganden av skatt leder till ett skattebortfall och slår därför mot den offentliga budgetens inkomstsida, vilket i sin tur leder till en svagare utveckling av statens och kommunernas inkomster. Felaktiga utbetalningar av ersättningar leder till en högre nivå på statsutgifterna än vad som skulle ha varit fallet om regelverket hade följts. Det innebär att dessa beteenden slår mot budgetens utgiftssida. Gemensamt är dock att de båda brotten bidrar till att försvaga de offentliga finanserna.

Vid såväl skattebrott som välfärdsbrott *riktar sig brottet mot staten*. Ytterst drabbar dock detta i huvudsak skattebetalarna och medborgarna, eftersom de antingen får betala mer i skatt för att kompensera uteblivna skatteinkomster eller får en sämre välfärd.

Både skattebrott och välfärdsbrott undergräver i förlängningen *förtroendet för och tilliten till välfärdsstaten*. Genom skatteundandraganden försvagas finansieringen av välfärdsstaten och den generella välfärdsmodellen, vilket i första hand minskar tilltron till skattesystemet, men indirekt undergräver förtroendet för välfärdssystemen. Felaktiga utbetalningar av ersättningar skadar i första hand den generella välfärdsmodellen, men kan indirekt slå mot skattesystemet på så sätt att det undergräver tilltron till systemen om utgiftsökningarna måste finansieras genom skattehöjningar.

När det gäller skatteundandragande och fusk med bidrag som utbetalas till företag finns det också tydliga likheter mellan dessa båda beteenden genom att de båda *försämrar seriösa företags konkurrenskraft* i förhållande till de företag som kan smita från skatten eller fuska sig till stora bidrag och stöd. Denna brist på konkurrensneutralitet leder i regel till stora samhällsekonomiska kostnader.

Sammanfattningsvis finns det ett flertal paralleller att dra mellan skattebrott och olika brott mot välfärdssystemen, som motiverar en ökad helhetsyn. Denna helhetssyn på brottsligheten är enligt vår mening viktig och nödvändig för att kunna behålla legitimiteten för såväl skattesystemet som den generella välfärdsmodellen.

## 4 Berörda myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag och regelverk

### 4.1 Inledning

Ersättningar från välfärdssystemen utbetalas av flera aktörer som har olika uppdrag, syften och befogenheter. Det finns även flera andra myndigheter som har stor betydelse för välfärdssystemens funktion utan att ha en utbetalande roll.

I detta kapitel beskriver vi de aktörer som antingen beslutar och verkställer utbetalning av ersättningar från välfärden eller vars verksamhet på annat sätt kan påverka förutsättningarna för en korrekt användning av offentliga medel. Utredningen har uppmärksammat att det finns stora skillnader i de regelverk som bl.a. styr myndigheternas och arbetslöshetskassornas förutsättningar att förebygga och upptäcka brott. I vissa fall kan dessa anses motiverade och i vissa fall kan det finnas skäl att föreslå ändringar. För att kunna jämföra förutsättningarna ur ett systemövergripande perspektiv har vi valt att i detta deskriptiva kapitel redovisa de som är mest relevanta.

I avsnitt 4.2 redogörs för de övergripande regelverk som de olika aktörerna har att förhålla sig till och som styr handläggningen, verksamheten och informationsutbytet hos dem. Under detta avsnitt redogör vi också för de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som har betydelse för brott mot välfärden och som omfattar flera myndigheter.

Det finns vidare bestämmelser i speciallagstiftning som reglerar aktörernas verksamhet. Sådana bestämmelser presenteras under respektive myndighet eller organisation. I avsnitt 4.3 redogör vi för de myndigheter, eller verksamhetsgrenar inom en myndighet, vars registrerade uppgifter andra beslutande myndigheter eller arbets-

löshetskassor kan vara beroende av för att få ett riktigt underlag för sina beslut och åtgärder. I detta avsnitt finns också skäl att närmare redogöra för vem som får utfärda handlingar som används för att styrka registrerade uppgifter och identiteter. I avsnitt 4.4 redogör vi för de aktörer som har beslutande och utbetalande funktioner. I avsnitt 4.5 redogörs för vilka brottsbekämpande myndigheter som har i uppdrag att förebygga och utreda misstänkt brottslighet och hur ansvarsfördelningen ser ut mellan dessa. Slutligen finns det också ett flertal tillsynsmyndigheter som fyller en viktig funktion i sammanhanget. Dessa beskrivs i avsnitt 4.6.

I de fall myndigheter har flera olika verksamhetsgrenar med olika ansvarsområden, t.ex. utbetalande och brottsbekämpande, beskrivs dessa verksamhetsgrenar var för sig. Migrationsverkets verksamhet beskrivs endast under utbetalande myndigheter även om myndigheten också fattar beslut som i sin tur får betydelse för andra myndighetens beslut om registrering eller utbetalning.

## 4.2 Gemensamma regelverk

### 4.2.1 Förvaltningslagen

I förvaltningslagen (1986:223), FL, finns föreskrifter som syftar till att ge grundläggande rättssäkerhetsgarantier i förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningslagen kan sägas vara den centrala förfarandelagen. Inledningsvis kan nämnas att det pågår ett lagstiftningsarbete om en ny förvaltningslag (SOU 2010:29, prop. 2016/17:180). Nedanstående redogörelse utgår dock från nu gällande rätt.

Ramen för lagens tillämpningsområde dras upp i första meningen i 1 § FL. Lagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Det finns inte någon definition av begreppet förvaltningsmyndighet i förvaltningslagen, men av förarbetena framgår att begreppet har samma betydelse som i regeringsformen (1974:152), RF, (prop. 1985/86:80 s. 57).

Regeringsformen skiljer mellan två typer av offentliga organ. Den ena är de s.k. beslutande församlingarna (riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige). Den andra är myndigheterna. Dessa utgörs av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndig-



heterna. Av motiven till regeringsformen framgår klart att grundlagens termer myndighet och förvaltningsmyndighet är organisatoriska termer (prop. 1973:90 s. 233, jfr s. 396). I princip avses alltså organ som ingår som självständiga enheter på olika nivåer i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen. Privata subjekt eller organ, vilka anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter, utgör inte förvaltningsmyndigheter om annat inte särskilt föreskrivits och omfattas alltså inte av förvaltningslagens regler då de fullgör samhällsuppgifter. Ett exempel på detta är konkursförvaltare och rekonstruktörer vid handläggning av lönegaranti.

Den begränsning som ligger i begreppet förvaltningsmyndighet innebär dock inte att de rättssäkerhetsaspekter som förvaltningslagen ska garantera saknar betydelse utanför förvaltningsmyndigheternas handläggning. Det kan sägas ligga i sakens natur att de principer som lagen ger uttryck åt också ska upprätthållas hos andra organ som genom lagstiftning ålagts myndighetsutövning (se bl.a. JO 2004/05 s. 175 om kommunikation av utredningsmaterial hos arbetslöshetskassor och JO 2008/09 s. 231 angående beslut om lönegaranti fattat av konkursförvaltare).

I 2 § FL hänvisas till de i 31–33 §§ föreskrivna begränsningarna i lagens tillämpning i vissa myndigheters verksamhet. Av 32 § FL framgår att bestämmelserna i 8–30 §§ FL inte gäller Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och inte heller Polismyndighetens, åklagarmyndigheternas, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet.

## God förvaltningsstandard

De inledande bestämmelserna om serviceskyldighet (4 och 5 §§ FL) och samverkan mellan myndigheter (6 § FL) begränsas inte till att avse *ärendehandläggningen* utan gäller även annan förvaltningsverksamhet hos myndigheterna. Bestämmelserna utgör tillsammans med de allmänna kraven på handläggningen av ärenden (7 § FL) vad som kan betecknas som god förvaltningsstandard.

*Service och samverkan*

Bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet kan sägas ge uttryck för den allmänna servicenivå som enskilda kan förvänta sig vid kontakter med myndigheter och syftar till att stärka serviceandan i förvaltningen (prop. 1985/86:80 s. 20).

I 6 § FL anges att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Vid införandet av bestämmelsen anfördes att det var en brist att det inte fanns någon allmän regel om samverkan mellan myndigheterna som reglerade den sedan gammalt självklara principen att myndigheterna ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån (prop. 1985/86:80 s. 23, jfr prop. 1973:90 s. 396). Principen kom tidigare till uttryck i 1809 års regeringsform genom en bestämmelse om att myndigheterna skulle ”räcka varandra handen”. Bestämmelsen i förvaltningslagen ska ses som ett uttryck för intresset av att förvaltningen blir mer effektiv och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter med sinsemellan skilda verksamhetsområden. Av förarbetena framgår också att det är mycket väsentligt att myndigheterna, även när de har olika inriktning, strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens (prop. 1985/86:80 s. 23).

I sammanhanget ska också nämnas att det finns ytterligare bestämmelser som berör samverkan för de statliga förvaltningsmyndigheterna, bl.a. i 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt bestämmelsens andra stycke ska en myndighet verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Kompletterande bestämmelser om service och samverkan finns också i flera av de statliga myndigheternas instruktioner.

Även om grundprincipen är att myndigheter ska samverka påverkas givetvis utrymmet för samverkan av innehållet i annan reglering. Förutsättningarna för samarbete kan t.ex. begränsas av reglerna om sekretess. Samverkan får inte heller ta sig sådana uttryck att de medverkande myndigheternas olika funktioner blandas samman eller att den enskilde inte klart kan utläsa vilket organ som utövar myndighet gentemot denne. (Se bl.a. JO 1993/94 s. 458 och JO 2006/07 s. 270.)

### *Allmänna krav på handläggning av ärenden*

I 7 § FL anges att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.” Bestämmelsen är av målsättningskaraktär och ger uttryck för frågor som är centrala för både enskilda och myndigheter. För de enskilda handlar det inte här om en ren servicefråga utan i stor utsträckning om att en enskild inte ska behöva sväva i osäkerhet under längre tid än nödvändigt när det gäller beslut som kanske har avgörande betydelse för dennes ekonomiska eller personliga förhållanden. När det gäller myndigheterna är bestämmelsen av betydelse för att kunna bedriva verksamheten så rationellt och effektivt som möjligt.

#### **4.2.2 Offentlighets- och sekretesslagen**

Som redogörs för ovan har myndigheter en långtgående skyldighet att bistå varandra och att samarbeta vilket bl.a. kommer till uttryck i 6 § FL. Av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Informationskyldigheten mellan myndigheter emellan är tillämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter samt på sådana med myndigheter jämställda organ som avses i 2 kap. 2–5 §§ OSL. Ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte mellan myndigheter är ofta en grundläggande förutsättning för att dessa ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det bidrar också till en hög service till medborgarna t.ex. genom att de inte behöver lämna samma uppgifter till flera olika myndigheter och kan få snabbare besked, samt att myndigheterna arbetar mer kostnadseffektivt.

För att myndigheter ska kunna utbyta information krävs dels att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, dels att bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndigheternas s.k. registerförfattningar ger stöd för att uppgifterna får

behandlas av såväl den utlämnande som den mottagande myndigheten.

## Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en av de grundläggande principerna för det svenska statsskicket. Den innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. En central del av offentlighetsprincipen avser reglerna om allmänna handlingars offentlighet och finns i tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF.

Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och anses inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 3 § TF). Handlingsoffentlighet gäller framför allt i det allmännas verksamhet, men även i vissa privaträttsliga organ som räknas upp i en bilaga till offentlighets- och sekretesslagen. Detta gäller bl.a. för arbetslöshetskassorna enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor i deras verksamhet om prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. för myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott eller skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller i en annan lag som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till.

## Sekretess

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således dels att det föreligger en handlingssekretess, dels en tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär

tystnadsplikt utgör det en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

Sekretess gäller såväl mot enskilda som mot andra myndigheter. Sekretess kan gälla även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL).

### *Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad*

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens *föremål* avser den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet "uppgift" tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra eller uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Det finns också några få sekretessbestämmelser som gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av olika s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgiften är offentlig och att sekretess bara gäller om det kan antas att viss skada eller men uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid omvända skaderekvisit gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada eller men uppstår. En del bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit som innebär att det krävs särskilt mycket för att sekretess ska gälla. Skadebedömningen ska göras med hänsyn till den risk för skada eller men som ett utlämnande av uppgiften kan medföra i det enskilda fallet.

Det finns också bestämmelser där någon skadeprövning inte ska göras, dvs. sekretessen är absolut. Detta gäller t.ex. för många uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i verksamhet som avser bestämmande av skatt. Uppgiften är då sekretessbelagd oavsett risken för skada eller men. Sekretessbedömningen görs i dessa fall enbart med hänsyn till uppgiftens art.

En grundläggande utgångspunkt för sekretessbestämmelsernas utformning är att sekretessen inte ska vara mer omfattande än vad som motiveras av de intressen som sekretessen ska skydda.

### *Överföring av sekretess*

Det finns ingen generell bestämmelse som innebär att sekretess följer med en uppgift som lämnas från en myndighet till en annan. Det beror bl.a. på att behovet av och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Intresset av att skydda en uppgift måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i en myndighets verksamhet. Offentlighetsintresset kan då innebära att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). I många fall är dock uppgifter som omfattas av sekretess hos en myndighet föremål för sekretess även hos en annan myndighet då den mottagande myndigheten kan ha att tillämpa en egen bestämmelse om sekretess. Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa begrepp och begreppet ”bestämmelse om överföring av sekretess” definieras i 3 kap. 1 § OSL.

Ovanstående innebär att om en uppgift, vars sekretesskydd inte gäller obegränsat, lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL). I det fallet gäller dock en generell bestämmelse om överföring av sekretess (11 kap. 4 § OSL).

### *Gemensamma bestämmelser om sekretess*

Som ovan nämnts gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen vanligtvis i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. I 15 och 21 kap. OSL finns dock generella regler om sekretess. I 15 kap. 1–2 §§ OSL finns regler om utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet och försvarssekretess som gäller generellt i hela statsförvaltningen. I 21 kap. finns regler till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer.

### **Bestämmelser som bryter sekretessen mellan myndigheter**

Huvudregeln är som ovan nämnts att sekretess gäller mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Ett informationsutbyte är dock i många fall nödvändigt för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter varför det finns sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL som aktualiseras i samband med informationsutbytet. Sekretessbrytande bestämmelser finns även i andra författningar som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till eller i form av en uppgiftsskyldighet varvid 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig.

De sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda. Bestämmelserna är tillämpliga när det gäller att lämna uppgifter såväl mellan två myndigheter som mellan två olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL).

Uppgifter som angår misstankar om brott kan i viss utsträckning lämnas ut med stöd av flera olika sekretessbrytande bestämmelser. Nedan redogörs för de bestämmelser som är gemensamma för flera myndigheter och som vanligtvis aktualiseras vid myndigheternas samverkan och vid misstankar om nu aktuell brottslighet.

*10 kap. 2 § OSL*

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avser fall när uppgifts-utlämnandet är nödvändigt för just den utlämnande myndigheten. Avsikten är inte att man av rena effektivitetsskäl ska tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen (prop. 1979/80 Del A s. 465).

*10 kap. 23 § OSL*

Enligt 10 kap. 23 § OSL får enligt huvudregeln uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Det misstänka brottet ska ha ett straffvärde på fängelse i minst ett år. I denna paragraf finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för myndigheter, vilkas verksamhet omfattas av sekretess enligt vissa bestämmelser som är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde t.ex. inom sjukvård och socialtjänst, att lämna uppgifter som angår misstankar om vissa allvarliga brott eller försök till sådana brott. Det finns inga krav på någon viss grad av misstanke, utan det är respektive myndighet som avgör om en uppgift har sådan karaktär att den bör lämnas. Bedömningen av om en uppgift om brottet ska få lämnas bör i stället grundas på hur svårt brottet som misstanken avser är (prop. 1983/84:142 s. 29–33).

*10 kap. 24 § OSL*

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL föreskriver att sekretessen, med vissa särskilt angivna undantag, kan brytas vid misstanke om begånget brott. En förutsättning är att fängelse ingår i straffskalan för brottet. En annan förutsättning är att brottet i fråga kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Uppgifter får då lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Detta medför att uppgifter inte kan lämnas ut för brott av



mindre allvarlig karaktär, som exempelvis snatteri eller olovlig körning, men däremot exempelvis vid narkotikabrott, människosmuggling, liksom vid – annat än ringa – brott mot liv och hälsa, frihet och frid, sexualbrott, rån och misshandel. Bestämmelsen ger en möjlighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar under ovan angivna förutsättningar. Det är alltså inte fråga om någon uppgiftsskyldighet. Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar inte socialtjänstsekretessen (till skillnad från 10 kap. 23 § OSL).

### *10 kap. 27 § OSL – Generalklausulen*

Av 10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen, framgår att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen var en del av sekretesslagen redan när lagen tillkom och innebar en kodifiering av vad som i praktiken redan gällde (prop. 1979/80:2 Del A s. 326 f.). I förarbetena framfördes att sekretesslagstiftningen inte ska hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vissa sekretessbestämmelser har ansetts särskilt angelägna att upprätthålla gentemot andra myndigheter och är därför undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. Det gäller t.ex. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess.

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Har t.ex. i lag föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av även sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet, kommer det givetvis inte i fråga att, när de angivna villkoren inte är uppfyllda, i stället lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen. Det innebär att generalklausulen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska alltså inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas.

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen.

Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Generalklausulen kan t.ex. åberopas som stöd för att lämna ut uppgifter om misstankar som angår förestående brott eller uppgifter angående misstankar om brott där den troliga påföljden är böter. Om det hos en myndighet uppkommer misstankar om att ett brott har begåtts som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, kan myndigheten alltså ändå rapportera sina misstankar, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Om en myndighet begär att få ut sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet med stöd av generalklausulen och det finns förutsättningar för ett sådant utlämnande, är den myndighet som förvarar uppgiften skyldig att lämna ut uppgiften. Det är den myndighet som förvarar uppgiften som ska göra prövningen av om sådana förutsättningar föreligger.

Generalklausulen hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan verksamhetsgrenar inom en myndighet sker rutinmässigt även utan en särskild författningsreglering. Det framgår dock av förarbetena att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning, som ska göras enligt generalklausulen, ske på förhand. I den situationen behöver det således inte ske en prövning av individuella fall (prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

#### *10 kap. 28 § OSL*

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Detta är en generell regel om att en bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska tillämpas också när det gäller sekretess för de uppgifter som omfattas av skyldigheten. Från denna bestämmelse görs i vissa fall undantag (se 27 kap. 5 §, 30 kap. 7, 11 och 24 §§, 35 kap. 3 § och 37 kap. 2 § OSL). Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna kan vara sekretessbelagda. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på

konkretion. Den kan a) ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, b) gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller c) avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*). Det är således inte tillräckligt att en bestämmelse i lag eller förordningen anger att en uppgift får lämnas.

En i lag eller förordning angiven skyldighet för en myndighet att göra anmälan om brott är en sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av bestämmelsen och som därmed bryter sekretessen.

Ibland kan det vara tveksamt vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. I en anmälan om misstanke om brott anges de omständigheter som har utgjort grunden för misstanken. De uppgifter som faller inom ramen för vad som ska anges vid anmälan ska alltså lämnas ut utan hinder av sekretess. Det kan ibland vara svårt att avgöra om alla de uppgifter som myndigheten anser bör lämnas ut i samband med att uppgiftsskyldigheten fullgörs verkligen omfattas av denna skyldighet. I sådana fall bör uppgiftsskyldigheten kunna omfatta alla de uppgifter som den mottagande myndigheten skäligen kan anses ha behov av (jfr JO 1996/97 s. 438 och JO 1993/94 s. 468).

## **Bestämmelser om uppgiftsskyldighet som berör flera myndigheter**

Nedan redogör vi för ett flertal bestämmelser som rör informationsutbyte mellan berörda myndigheter. Redogörelsen är inte uttömmande utan avser de bestämmelser som utredningen anser vara mest relevanta i sammanhanget.

### *Felaktiga utbetalningar*

I lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen finns bestämmelser som gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Av 3 § framgår bl.a. att om det finns anledning att anta att en ekono-

misk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

#### *Myndighetssamverkan mot viss organiserad brottslighet*

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket. Uppgifter ska lämnas ut om förutsättningarna i lagens andra paragraf är uppfyllda. Lagen gäller enbart vid myndighetsöverskridande samverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Den är inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga (prop. 2015/16:167 s. 48).

#### *Folkbokföring*

Av 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) framgår att vissa myndigheter har en skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket. Så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen, ska Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Transportstyrelsen, CSN, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen. Underrättelse ska även lämnas så snart det finns anledning att anta att den adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. En underrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras.

### *Socialförsäkringsbalken*

Av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, framgår att myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar på begäran ska lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av balken.

### *Socialtjänsten*

Enligt 11 kap. 11–11 c § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, har socialnämnden rätt att ta del av uppgifter från olika myndigheter. Socialnämnden har bl.a. rätt att ta del av uppgift om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. Vidare har socialnämnderna rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen. Om det finns skäl för det ska dessa myndigheter och arbetslöshetskassorna på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Av förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen framgår vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

### *Arbetslöshetsförsäkring*

I 48 a–i §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Där framgår bl.a. att Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter om en arbetssökande till en arbetslöshetskassa som har betydelse för tillämpningen av ALF. En arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter om ersättning enligt ALF till Arbetsförmedlingen som har betydelse i ett ärende om arbetsförmedling.

Vidare ska Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild till en arbetslöshetskassa som har betydelse för tillämpningen av ALF. Motsvarande skyldighet gäller för arbetslöshetskassorna för uppgifter som betydelse hos mottagaren i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild. Försäkringskassan ska också

lämna de uppgifter om föräldraskap till en arbetslöshetskassa som behövs för att pröva rätten till arbetslöshetsersättning.

Av 48 § ALF framgår att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt 48 a–48 h §§. Exempelvis framgår det av 20 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring vilka uppgifter Arbetsförmedlingen ska lämna till en sökandes arbetslöshetskassa.

### *Studiestöd*

Av 6 kap. 7 § studiestödslagen (1999:1395) framgår att Försäkringskassan ska lämna CSN eller överklagandenämnden de uppgifter som har betydelse för tillämpningen av lagen. Av samma bestämmelse framgår också att andra myndigheter och försäkringsinrättningar har en skyldighet att på begäran lämna domstol, Försäkringskassan och CSN sådana uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om återbetalning.

### **4.2.3 Grundläggande utgångspunkter för behandling av personuppgifter**

För att myndigheter ska kunna utbyta information med varandra krävs inte bara att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, utan också att bestämmelser om behandling av personuppgifter hos myndigheternas ger stöd för att uppgifterna får behandlas.

Nedan redogörs kortfattat och översiktligt för de internationella överenskommelser och de grundläggande bestämmelser om integritetsskydd och dataskydd som har betydelse för myndigheternas behandling av personuppgifter.

## Internationella överenskommelser

### *Europakonventionen och EU-stadgan*

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Rättigheterna är också grundlagsskyddade (2 kap. 19 § RF).

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt bl.a. för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Såvitt gäller laglighetskriteriet krävs, utöver att intrånget ska grundas på nationell lag, att den åberopade lagen uppfyller vissa minimikrav i fråga om kvalitet och tydlighet. En rättighetsinskränkande tolkning av lagen ska kunna förutses och lagen ska vara allmänt tillgänglig. Att ett ingripande ska vara nödvändigt innebär att det ska föreligga ett ”angeläget samhälleligt behov” av åtgärden i fråga. Åtgärden får dock inte gå längre än vad som är nödvändigt med beaktande av proportionalitetsprincipen, dvs. den ska stå i rimlig proportion till det intresse åtgärden är avsedd att tillgodose.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionens, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Stadgans syfte är att kodifiera de grundläggande fri- och rättigheter som EU redan erkänner. I den mån rättigheterna i EU-stadgan motsvarar rättigheter som skyddas av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen.

I artikel 8 anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har vidare rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som

rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler följs.

### *Översyn av EU:s dataskyddsreglering*

För närvarande pågår en översyn av EU:s dataskyddsreglering som omfattar dels en förordning, dels ett nytt direktiv.<sup>1</sup>

Med anledning av ovanstående har regeringen bl.a. tillsatt en utredning som ska föreslå hur EU-direktivet med regler om skydd av personuppgifter när behöriga myndigheter behandlar sådana uppgifter vid brottsbekämpning, brottmålshantering eller straffverkställighet ska genomföras i svensk rätt (dir. 2016:21). Utredaren har i april 2017 i ett delbetänkande redovisat uppdraget i den del det rör dels en ny ramlagstiftning, dels tillsyn inom direktivets tillämpningsområde. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2017.

Vidare har regeringen tillsatt en utredning som ska föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som dataskyddsförordningen ger anledning till (dir 2016:15). Uppdraget ska redovisas den 12 maj 2017.

### **Behandling av personuppgifter i svensk rätt**

Behandling av personuppgifter regleras i svensk rätt i första hand genom personuppgiftslagen, genom vilken dataskyddsdirektivet genomfördes i svensk rätt (prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180). Lagen, som har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter, innehåller generella bestämmelser och anger den grundläggande ramen för behandling av personuppgifter. Personupp-

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) med en generell reglering som ersätter dataskyddsdirektivet, och ett nytt direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, med särregler för den brottsbekämpande sektorn som ersätter dataskyddsrambeslutet.



giftslagen gäller inte i den utsträckning det har meddelats avvikande bestämmelser i någon annan lag eller förordning (2 § PUL).

Utöver personuppgiftslagen har det utarbetats en stor mängd specialförfattningar, s.k. registerförfattningar, som reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter. Registerförfattningar förekommer både i form av lag och förordning. Syftet med sådana specialförfattningar är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för enskildas integritet. Det finns emellertid många myndigheter vars verksamhetsrelaterade personuppgiftsbehandling bara regleras genom personuppgiftslagen och inte särskilt i någon registerförfattning. En redogörelse för vilka författningar som för olika myndigheter reglerar behandlingen av personuppgifter görs i anslutning till beskrivningarna av respektive myndighet.

Bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas har en viktig roll i registerförfattningarna. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten. Det följer av centrala dataskyddsprinciper dels att uppgifter bara får samlas in för specifika och legitima ändamål (ändamålsprincipen), dels att de därefter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in (finalitetsprincipen). Principerna kommer bl.a. till uttryck genom 9 § första stycket c och d PUL.

## 4.3 Registerförande myndigheter

### 4.3.1 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Skatteverket ansvarar bl.a. för frågor om folkbokföring och personnamn enligt 2 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket. I Skatteverkets folkbokförande verksamhet fastställs personers bosättning och uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden, exempelvis vigsel, födelse och dödsfall. Folkbokföringsverksamheten utgör en egen verksamhetsgren inom Skatteverket.

Uppgifterna registreras i folkbokföringsdatabasen och andra myndigheter kan få tillgång till uppgifterna via ett centralt aviserings-system kallat Navet. Folkbokföringsdatabasen är en sammanhållen benämning för de olika delsystem som används inom verksamheten.

Navet är ett sådant delsystem, liksom exempelvis Folke och Internordisk Flytt.

Skatteverket handlägger cirka tre miljoner folkbokföringsärenden per år varav cirka 120 000 ärenden avser invandringsärenden. Antal folkbokförda invånare i Sverige år 2014 var 9 845 155.<sup>2</sup> Av regleringsbrevet 2015 framgår att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (Fi2013/2986 och Fi2014/4482).

Skatteverket ansvarar även för det statliga personadressregistret (SPAR). Registret är ett offentligt register som omfattar alla personer som är folkbokförda i Sverige, både svenska och utländska medborgare. I registret ingår även personer som erhållit samordningsnummer om det inte råder osäkerhet om personens identitet.<sup>3</sup>

## Ärendehandläggningen

Handläggningen av ärenden inom folkbokföringsverksamheten sker i första hand med stöd av förvaltningslagen. De materiella bestämmelserna om folkbokföring finns bl.a. i folkbokföringslagen (1991:481), FOL, folkbokföringsförordningen, utlänningslagen (2005:716), utlänningsförordningen (2006:97), namnlagen (1982:670), föräldrabalken (1949:381). Det finns inte någon särskild förfarandelag som reglerar handläggningen hos folkbokföringen. Skatteverket har en handbok, arbetsbeskrivningar och olika ställningstaganden ur vilka det bl.a. framgår vilka kontroller som ska göras och hur ärendena i övrigt ska handläggas.

## Särskilda bestämmelser om sekretess

Sekretess till skydd för enskild inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet regleras i 22 kap. OSL. Av 1 § första stycket i kapitlet framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträck-

---

<sup>2</sup> Skatteverket, *Årsredovisning Skatteverket 2015*, s. 56–57.

<sup>3</sup> 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

ning som regeringen föreskriver, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen.

Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Detta innebär att uppgifter omfattas av ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

För att inte sekretessen ska kunna kringgås genom att uppgifterna får en mer vidsträckt offentlighet i andra register som omfattar befolkningen, är paragrafen tillämplig också i fråga om annat befolkningsregister som baserar sig på uppgifter från folkbokföringsmyndigheten. Detta innebär att sekretessen också omfattar registrering av befolkningen i t.ex. SPAR, Försäkringskassans register över befolkningen och Statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen, s.k. RTB-register.

Med stöd av bemyndigandet i 22 kap. 1 § OSL har regeringen i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) också föreskrivit att folkbokföringssekretessen ska omfatta bl.a. Polismyndighetens passregister, Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige och Statens tjänstepensionsverks pensionsregister.

Sekretess gäller vidare enligt 22 kap. 1 § andra stycket OSL för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen innebär ett förstärkt sekretesskydd för fotografier av enskild i offentliga register då uppgiften omfattas av s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess.

## Behandling av personuppgifter

Bestämmelser som reglerar Skatteverkets möjligheter att behandla personuppgifter inom folkbokföringsverksamheten finns i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL) och i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbF).

Myndigheter får enligt 2 kap. 8 § FdbL ha direktåtkomst till uppgift i folkbokföringsdatabasen om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt om avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Härigenom ges t.ex. andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen. Dessutom finns möjlighet till ytterligare direktåtkomst i de fall myndigheten själv får behandla uppgifterna eller om regeringen meddelar föreskrifter om det.

Det ska också nämnas att Skatteverket kan fatta beslut om s.k. bruttoavisering i SPAR. Bruttoavisering innebär att uppgifter om samtliga personer i registret lämnas ut i elektronisk form under vissa förutsättningar. Bruttoavisering får bara medges den som i sin verksamhet regelmässigt behandlar uppgifter om en betydande del av befolkningen och som fortlöpande behöver uppdatera dessa. Uppgifter som kan lämnas ut är ändring av namn, personnummer, födelse-tid, adress, folkbokföringsort, make eller vårdnadshavare och avregistrering från folkbokföringen. Ändringen ska gälla för en viss period (8 a § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret).

## Uppgiftsskyldighet

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

## Skyldighet att anmäla misstänkta brott mot välfärdssystemen

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har inte någon lagreglerad anmälningsskyldighet vid misstanke om brott. Den information som lämnas vid misstankar om brott lämnas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. 24 eller 27 §§ OSL.

### 4.3.2 Bolagsverket

Bolagsverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.

I verksamheten handläggs en rad ärenden för vilka myndighetens hantering skiljer sig åt. När det gäller bolag och föreningar är Bolagsverket ansvarig registreringsmyndighet för dessa ärenden. Bolagsverket fungerar som inskrivningsmyndighet enligt lagen (2008:990) om företagshypotek. Myndigheten för register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud, fysiska personers och dödsbans konkurser, förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde och verksamhetsutövare som utövar viss verksamhet uppräknad i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. (1–3 §§ förordning med instruktion för Bolagsverket). Därutöver har myndigheten till uppgift att pröva ett antal olika frågor med anknytning till området (4 §). I detta sammanhang kan särskilt lyftas fram att i 5 a § i instruktionen anges att verket i så stor utsträckning som möjligt ska minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

År 2014 avslutade Bolagsverket 68 654 ärenden om nybildning av bolag och föreningar, varav 43 567 registrerades i aktiebolagsregistret, 23 003 i handelsregistret och 2 084 i föreningsregistret. Vidare avslutades 417 693 ärenden om ändring i registrerade uppgifter i ett företag, vilka fördelade sig på 323 759 i aktiebolagsregistret, 56 704 i handelsregistret och 37 230 i föreningsregistret.

#### Ärendehandläggningen

Handläggning av ärenden hos Bolagsverket sker i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Någon särskild förfarandelag som reglerar ärendehandläggningen finns inte.

#### Särskilda bestämmelser om sekretess

Några särskilda bestämmelser som omfattar uppgifter i Bolagsverkets verksamhet finns inte i offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att i stort sett alla uppgifter som skickas in och registreras i Bolagsverkets register är offentliga.

Sekretess som gäller för en uppgift oavsett var uppgiften finns, dvs. bestämmelser med obegränsad räckvidd, kan gälla även för uppgift hos Bolagsverket.

### **Behandling av personuppgifter**

Bolagsverkets behandling av personuppgifter regleras huvudsakligen i personuppgiftslagen. När det gäller hantering av personuppgifter i särskilda register finns det bestämmelser bl.a. i 2 kap. aktiebolagsförordningen (2005:559) för personuppgifter i aktiebolagsregistret och i 1–3 a §§ handelsregisterförordningen (1974:188) för personuppgifter i handelsregistret.

Det finns en möjlighet för Bolagsverket att medge direktåtkomst till aktiebolagsregistret för vissa särskilt angivna ändamål, se 2 kap. 1 och 4 §§ aktiebolagsförordningen. Samma möjlighet finns gällande handelsregistret (se 1 a och d §§ i handelsregisterförordningen), och föreningsregistret (se 15 a och d §§ förordningen (1987:978) om ekonomiska föreningar). Det finns vidare bestämmelser om direktåtkomst i bl.a. förordningen (2008:1080) om in-teckningsbrevsregister och förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse.

### **Skyldighet att anmäla misstänkta brott mot välfärdssystemen**

Bolagsverket har inte någon författningsreglerad skyldighet att anmäla misstänkta brott.

#### **4.3.3 Utfärdare av handlingar som styrker registrerade uppgifter**

##### **Skatteverket**

Skatteverket ansvarar för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige enligt 3 § förordningen med instruktion för Skatteverket. Skatteverket kan utfärda ett identitetskort på ansökan av en person som har fyllt 13 år och som är folkbokförd i Sverige. Bestämmelser om detta finns i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige med tillhörande förordning.

## Polismyndigheten

Polismyndigheten är passmyndighet inom riket och utfärdar pass till svenska medborgare enligt passlagen (1978:302). Den myndighet som enligt 2 § i lagen är passmyndighet kan också på ansökan av en svensk medborgare utfärda ett nationellt identitetskort enligt förordning (2005:661) om nationellt identitetskort.

## Övriga

Andra som utfärdar identitetshandlingar är bl.a. Transportstyrelsen som utfärdar körkort för den som är permanent bosatt i Sverige eller sedan minst sex månader studerar här och i övrigt uppfyller förutsättningarna för att få körkort.

I vissa fall har också banker, företag och organisationer rätt att utfärda SIS-godkända<sup>4</sup> identitetskort som också är giltiga identitetshandlingar i Sverige.

### 4.3.4 Samverkan mot brott

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och Bolagsverket deltar inte i någon formaliserad myndighetsöverskridande samverkan för att motverka organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet som riktas mot välfärdsystemen.

Bolagsverket ingick tidigare i samverkan genom Ekorådet, vilket reglerades i den numera upphävda förordningen (1997:899) om myndighetsamverkan mot ekonomisk brottslighet.

---

<sup>4</sup> Det Norske Veritas Certification AB (DNV) ger tillstånd till företag och organisationer att utfärda SIS-märkta kort enligt svensk standard SS 61 43 14 och SBC 151-U, Särskilda bestämmelser för certifiering av överensstämmelse med standard.

## 4.4 Utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor

### 4.4.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingens uppdrag beskrivs i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Av förordningen framgår att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Under år 2015 fattade Arbetsförmedlingen cirka 190 000 beslut om stöd till anställning hos arbetsgivare. Totalt fattades beslut om utbetalningar om cirka 21 miljarder kronor inklusive skattekrediteringar.

### Ärendehandläggningen

Bestämmelser om ärendehandläggningen hos Arbetsförmedlingen finns förutom i förvaltningslagen i de författningar som reglerar de materiella förutsättningarna för att erhålla stöd. I exempelvis lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program finns övergripande bestämmelser om de olika programmen. Närmare bestämmelser finns i ett flertal förordningar, däribland förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

### Särskilda bestämmelser om sekretess

Bestämmelser om sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen finns i 28 kap. 11–12 a §§ OSL. Av 11 § framgår att sekretess gäller för uppgift för en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om bl.a. arbetsförmedling eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller inte beslut i ett ärende. Skaderekvisitet är omvänt vilket innebär en presumtion för sekretess.



Enligt 28 kap. 12 § OSL gäller sekretess även i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

Sekretess gäller vidare för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

### **Behandling av personuppgifter**

Utöver bestämmelserna i personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bestämmelser i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I Arbetsförmedlingens verksamhet får det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som anges nedan (arbetsmarknadspolitisk databas).

Av 12 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att Försäkringskassan, CSN, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd och Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för vissa angivna ändamål. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Bestämmelser som kompletterar vilka uppgifter som får behandlas för att tillhandahålla information till andra finns i 6–7 f §§ förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

## Uppgiftsskyldighet

Utöver den uppgiftsskyldighet som Arbetsförmedlingen omfattas av enligt 48 a–i §§ ALF omfattas myndigheten också av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

## Skyldighet att anmäla misstänka brott mot välfärdssystemen

Arbetsförmedlingen omfattas av 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) vilket innebär att myndigheten har en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

### 4.4.2 Arbetslöshetskassorna

Utbetalningar enligt ALF handläggs av arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassor är föreningar vilkas bildande och verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Det finns för närvarande 28 arbetslöshetskassor i Sverige. Kassorna har en service- och intresseorganisation, Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO), vars uppdrag bl.a. är att utveckla och förvalta arbetslöshetskassornas it-system samt vara ett stöd vid frågor om arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar varav den ena av en frivillig, inkomstrelaterad försäkring som betalas ut till personer som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Den andra delen, grundförsäkringen, betalas ut till personer som inte är medlemmar i arbetslöshetskassan eller som inte har varit medlemmar tillräckligt länge för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Under år 2015 betalade arbetslöshetskassorna ut cirka 13 miljarder kronor till cirka 250 000 personer.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom avgifter från medlemmarna och från arbetsgivaravgifter.

## Ärendehandläggningen

Arbetslöshetskassorna är som ovan anges inte en förvaltningsmyndighet. Det innebär dock inte, vilket redogjorts för under avsnitt 4.2.1, att de rättssäkerhetsaspekter som förvaltningslagen ska garantera saknar betydelse för arbetslöshetskassornas handläggning. Till arbetslöshetskassorna, som är privata organ, har genom ALF en förvaltningsuppgift överlämnats och handläggningen av ärenden innebär myndighetsutövning. De principer som förvaltningslagen ger uttryck för ska således upprätthållas även hos dessa. De materiella bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringen finns i ALF och omfattar både arbetstagare och företagare.

## Särskilda bestämmelser om sekretess

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet gäller också hos en arbetslöshetskassa i den del av verksamheten som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (2 kap. 4 § OSL jämte bilagan till lagen).

Av 28 kap. 13 § OSL följer bl.a. att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om arbetslöshetsförsäkring enligt ALF. Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, dvs., med ett rakt skaderekvisit. Bestämmelsen är tillämplig i första hand hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen.

## Behandling av personuppgifter

Arbetslöshetskassorna behandlar personuppgifter med anledning av ärenden om medlemskap och om arbetslöshetsersättning, där uppgifterna används enligt bestämmelserna i lagen om arbetslöshetskassor och ALF. De olika arbetslöshetskassorna är personuppgiftsansvariga för de personuppgifter som behandlas. Någon särskild registerlag för den personuppgiftsbehandling som sker hos arbetslöshetskassorna finns inte.

## Uppgiftsskyldighet

En arbetslöshetskassa ska enligt ALF lämna uppgifter till andra myndigheter. Bland annat ska arbetslöshetskassorna till en annan arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en enskild som har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning (48 e §), till Arbetsförmedlingen lämna vissa uppgifter som har betydelse i ett ärende om arbetsförmedling (48 b §), till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN lämna de uppgifter om ersättning enligt lagen om arbetslöshetsersättning som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild (48 d §).

Enligt 110 kap. 32 § SFB ska arbetslöshetskassorna, i ärenden om allmän ålderspension, särskilt pensionstillägg, efterlevandepension och efterlevandestöd, på begäran lämna Skatteverket, Pensionsmyndigheten och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Arbetslöshetskassorna omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

## Skyldighet att anmäla misstänka brott mot välfärdsystemen

Arbetslöshetskassorna har enligt 6 § bidragsbrottslagen en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

### 4.4.3 Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är den myndighet i Sverige som har hand om studiestöd och s.k. hemutrustningslån. Myndighetens uppdrag är att pröva rätten till och i förekommande fall utbetala studiestöd och hemutrustningslån samt hantera återbetalning av dessa lån. Uppdraget beskrivs i förordningen (2007:1071)

med instruktion för Centrala studiestödsnämnden, av vilken framgår att CSN fullgör uppgifter enligt en rad olika författningar.<sup>5</sup>

Enligt 2016 års regleringsbrev ska CSN:s verksamhet präglas av god service och hög kvalitet i ärendehantering. Tilltron till myndighetens administration ska vara hög och informationen om villkoren för studiestöd ska vara lättillgänglig och behovsanpassad. Det anges uttryckligen att myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att utbetalningar från studiestödssystemet endast sker till dem som är berättigade till stöd.

År 2015 betalade CSN ut olika förmåner till cirka 887 000 personer. Utbetalningarna uppgick till 13,7 miljarder kronor i bidrag, 17,2 miljarder i lån och 197 miljoner kronor i hemutrustningslån. Samtidigt återbetalades 13,3 miljarder kronor av låntagarna med studieskulder och 139,3 miljoner kronor av långtagarna med hemutrustningslån.

## Ärendehandläggningen

Ärendehandläggningen sker i huvudsak med stöd av bestämmelser i förvaltningslagen. CSN handlägger två olika typer av förmåner; studiestöd och hemutrustningslån. Med studiestöd menas studiehjälp och studiemedel. Därutöver kan även s.k. Rg-bidrag, TUFF-ersättning och lärlingsersättning utbetalas. De materiella bestämmelserna finns i studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655) och de olika förordningar som angetts ovan.

## Särskilda bestämmelser om sekretess

Bestämmelser om sekretess för uppgifter till skydd för enskild finns i 28 kap. 9–10 a §§ OSL. Enlig 9 § gäller sekretess i ärende om studiestöd och i ärende hos CSN om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om en enskilds personliga

---

<sup>5</sup> Studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655), förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever vid gymnasieskolan, förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar, förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning för elever i gymnasial lärlingsutbildning, förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. I andra ärenden än sådana om studiestöd under sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärendet. Eftersom skaderekvisitet är rakt föreligger en presumtion för offentlighet.

### **Behandling av personuppgifter**

Regler för hur CSN får behandla personuppgifter finns i studiestödsdatalagen (2009:287) och i studiestödsdataförordningen (2009:321) samt i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Personuppgiftslagen tillämpas i CSN:s studiestödsverksamhet i den mån studiestödsdatalagen saknar bestämmelser.

Av 10 § studiestödsdatalagen framgår att direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande utan den registrerades samtycke av personuppgifter som behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet, är tillåtet bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning och under vissa förutsättningar.

Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna får, i den utsträckning CSN har uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning, ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet (11 § samma lag). I vissa fall får även en socialnämnd ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet (13 § studiestödsdataförordningen)

### **Uppgiftsskyldighet**

Enligt 110 kap. 34 § SFB ska CSN lämna uppgifter till Försäkringskassan om vilka studerande som beviljats studiehjälp i form av studiebidrag för andra kvartalet varje år.

CSN omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

## Skyldighet att anmäla misstänka brott mot välfärdssystemen

CSN har enligt 6 § bidragsbrottslagen en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

### 4.4.4 Försäkringskassan

Försäkringskassans uppdrag framgår av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Försäkringskassans verksamhet består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för (1 §). Vidare anges att Försäkringskassan ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott (2 §). Försäkringskassan ska också samverka med berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs (5 §).

Försäkringskassan handlägger 33 olika förmåner inom socialförsäkringen och försäkringsutgifterna uppgick till cirka 224,7 miljarder kronor för år 2015.

### Ärendehandläggningen

I socialförsäkringsbalken finns särskilda regler om handläggningen av ärenden hos Försäkringskassan. I 110 kap. SFB anges att reglerna gäller ärenden som avser förmåner enligt balken och att samma regler gäller för Pensionsmyndigheten och i vissa fall även för Skatteverket (2 och 3 §§). Socialförsäkringen är indelad i tre försäkringsgrenar. Dessa avser förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner), förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner) och förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner).

## Särskilda bestämmelser om sekretess

I 28 kap. 1–4 §§ OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det bl.a. gäller socialförsäkringsförmåner. Den mest centrala bestämmelsen (1 §) omfattar skydd för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som förekommer i vissa särskilt angivna ärenden om socialförsäkringsförmåner. Sekretessen i 1 § avgränsas av ett rakt skaderekvisit och gäller således endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgifterna i ärendet röjs. En annan relevant sekretessbestämmelse är 28 kap. 4 § OSL som reglerar sekretess i ärenden om arbetsskadeförsäkring. Sekretesskyddet tar här sikte på enskildas affärs- och driftförhållanden och avgränsas av ett rakt skaderekvisit.

## Behandling av personuppgifter

Reglerna för Försäkringskassans behandling av personuppgifter finns i 114 kap. SFB och personuppgiftslagen. Alla som omfattas av socialförsäkringen finns i de register för vilka Försäkringskassan är personuppgiftsansvarig.

Av 114 kap. 18–22 §§ SFB framgår att direktåtkomst får medges i vissa fall till socialförsäkringsdatabasen. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får ha direktåtkomst till databasen för särskilt angivna ändamål, men den är då förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna. Statens tjänstepensionsverk och vissa organ för handläggning av pensioner medges direktåtkomst. CSN, arbetslöshetskassorna och socialnämnder medges också direktåtkomst för vissa särskilda ändamål.

## Uppgiftsskyldighet

Försäkringskassan omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter



finns ytterligare bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan.

### Skyldighet att anmäla misstänka brott mot välfärdssystemen

Försäkringskassan har enligt 6 § bidragsbrottslagen en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

#### 4.4.5 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring i enlighet med förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. Migrationsverket är således den myndighet som prövar ansökningar från personer som vill arbeta, studera eller bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap. Migrationsverket handlägger också frågor om bistånd till asylsökande m.fl. Utbetalningar till enskilda uppgick under år 2015 till drygt 1,6 miljarder kronor där den största delen avsåg dagersättning.<sup>6</sup>

I sammanhanget bör också nämnas att det inom Migrationsverket finns tre ID-enheter som startade i form av en enhet år 2009. Enheterna har en nationell funktion och är uppdelade i två dokumentenheter och en biometri/analysenhet. Dokumentverksamheten ansvarar för att hjälpa Migrationsverkets övriga enheter med kvalificerade äkthetsbedömningar av dokument, exempelvis pass och andra identitetshandlingar. År 2012 inkom cirka 800 handlingar, år 2013 inkom 11 000 och år 2014 drygt 60 000.

---

<sup>6</sup> Migrationsverket, *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, och särskilt inhämtade uppgifter från Migrationsverket.

## Ärendehandläggningen

Handläggningen av ärenden hos Migrationsverket regleras dels av de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen, dels av bestämmelser i 13 kap. utlänningslagen, UtlL. De materiella reglerna om uppehålls rätt, uppehållstillstånd och arbetstillstånd finns i UtlL och utlänningsförordningen, UtlF. De materiella reglerna om bistånd till asylsökande finns i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Som stöd för handläggningen av utbetalningar finns Migrationsverkets föreskrifter, rättschefens instruktioner och en handbok i migrationsärenden. I ärendehanteringssystemet finns ett inbyggt handlägningsstöd och på Migrationsverkets intranät finns ytterligare stödmaterial.

## Särskilda bestämmelser om sekretess

I 37 kap. OSL finns de mest centrala sekretessreglerna till skydd för enskild i Migrationsverkets verksamhet. Enligt 1 § första stycket i kapitlet gäller sekretess, utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL, i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Med verksamhet för kontroll över utläningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning, utan också kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn.

Skaderekvisitet i första stycket är omvänt och innebär en presumption för sekretess. Av paragrafens andra stycke framgår att sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utläningar också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild. Genom det raka skaderekvisitet som är uppställt i andra stycket gäller sekretessen endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av paragrafens tredje stycke framgår att sekretess inte gäller för en myndighets beslut i ärenden, men att skälen dock kan hållas hemliga.

Sekretess gäller även enligt 37 kap. 2 § OSL, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses i 37 kap. 1 §

och 21 kap. 5 § OSL och som en myndighet fått enligt avtalet. De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 § och 28 § första stycket OSL får inte tillämpas i strid med avtalet. I 37 kap. 6 § OSL finns också vissa sekretessregler till skydd för enskilda personliga förhållanden inom informationssystemet för viseringar (VIS) samt Schengens informationssystem (SIS).

Handläggningen av dagersättningar i Migrationsverkets verksamhet omfattas av bestämmelserna i 26 kap. OSL. Den sekretess som gäller inom kommunens socialtjänst, socialtjänstsekretessen, innefattar enligt en uttrycklig bestämmelse i 26 kap. 1 § OSL även ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar. Socialtjänstsekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit och kan inte brytas med hjälp av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

## Behandling av personuppgifter

Migrationsverkets behandling av personuppgifter regleras i utlänningsdatalagen (2016:27), UdL, och i utlänningsdataförordningen (2016:30), UdF. Lagen och förordningen trädde i kraft den 12 februari 2016 och gäller om inte annat anges i stället för personuppgiftslagen.

Utlänningsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör utlänningars inresa i Sverige, i en stat som ingår i Europeiska unionen, i en stat som är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz, utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige, statusförklaring, mottagande av asylsökande och andra utlänningar, bistånd och stöd till utlänningar, svenskt medborgarskap, statlig ersättning för kostnader för utlänningar, bosättning av utlänningar, eller utfärdande av resehandlingar. Lagen gäller också vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige om verksamheten inte utgör brottsbekämpande verksamhet.

När en person för första gången blir aktuell i ett ärende hos Migrationsverket läggs en dossier upp. I denna samlas alla uppgifter i ärendet och eventuella senare ärenden som rör samma individ. Alla uppgifter i individens ärenden lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) som är den centrala databasen inom Migrationsverket.

Till CUD är ett antal applikationer med olika funktioner kopplade, t.ex. för ärendehandläggning. CUD innehåller samtliga Migrationsverkets enheters ärendehantering av bl.a. asylprövningar, tillståndsärenden, medborgarskapsärenden, diariesföring, mottagning av asylsökande och bosättning av utlänningar. Databasen innehåller således ett antal olika register, t.ex. för ärendehandläggning, fingeravtryck och bidragshantering.

I 19 § UdL anges att direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket endast får medges Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utlandsmyndigheterna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, och i vissa fall en part eller en parts ombud eller biträde för personuppgifter i partens ärende. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § RF meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av direktåtkomst enligt första stycket, och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst. I 8–13 §§ UdF anges i vilken utsträckning direktåtkomst kan medges.

## Uppgiftsskyldighet

Migrationsverket omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om undermåttsskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Enligt 7 kap. 7 a § Utf ska Migrationsverket underrätta Skatteverket om att en utlänning som är folkbokförd i Sverige och som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det att tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet.

## Skyldighet att anmäla misstänka brott mot välfärdssystemen

Migrationsverket har enligt 6 § bidragsbrottslagen en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

#### 4.4.6 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. I myndighetens uppgifter ingår bl.a. att administrera och betala ut den allmänna pensionen samt betala ut bostadstillägg för pensionärer och efterlevandestöd. I myndighetens uppdrag ingår också att ge såväl generell som individuell information om pensionen.

År 2015 betalade Pensionsmyndigheten ut 270 miljarder kronor i inkomst- och premiepension. Utöver detta betalade myndigheten ut garantipension med 16 miljarder, inkomstgrundad efterlevandepension med 13 miljarder, bostadstillägg med 9 miljarder och äldre-försörjningsstöd med 0,8 miljarder kronor. Totala utbetalningar för år 2015 uppgick alltså till 308,8 miljarder kronor.

#### Ärendehandläggningen

I 110 kap. SFB anges att reglerna gäller ärenden som avser förmåner enligt balken och att de gäller för Pensionsmyndigheten och i vissa fall även för Skatteverket (2 och 3 §§). I Pensionsmyndighetens uppdrag ingår att administrera sådana förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken under avdelningen för förmåner vid ålderdom (53 kap. 5 § SFB), förmåner till efterlevande (75 kap. 5 § SFB) och ärenden om bostadstillägg (93 kap. 5 § andra stycket SFB). Det gäller allmän ålderspension i form av inkomstgrundad ålderspension och garantipension, särskilt pensionstillägg till allmän ålderspension och äldreförsörjningsstöd.

#### Särskilda bestämmelser om sekretess

I 28 kap. 1–5 §§ OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas uppgifter hos bl.a. Pensionsmyndigheten. Den mest centrala bestämmelsen (1 §) omfattar skydd för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som förekommer i vissa särskilt angivna ärenden bl.a. i ärende enligt lagstiftningen om allmän pension. Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som

myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen i 1 § avgränsas av ett rakt skaderekvisit och gäller således endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgifterna i ärendet röjs. En annan relevant sekretessbestämmelse är 28 kap. 4 § OSL som reglerar sekretess i ärenden om arbetsskadeförsäkring eller delpensionsförsäkring. Sekretesskyddet tar här sikte på enskildas affärs- och driftförhållanden och avgränsas av ett rakt skaderekvisit.

### **Behandling av personuppgifter**

Reglerna för Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter finns i 114 kap. SFB och personuppgiftslagen. Frågan om personuppgiftsansvarets fördelning mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten diskuterades tämligen ingående i lagstiftningsärendet rörande personuppgiftsbehandling i verksamhet inom socialförsäkringens administration, numera reglerad i 114 kap. SFB. Enligt kapitlets 6 § är en myndighet inom socialförsäkringens administration personuppgiftsansvarig för ”den behandling av personuppgifter som den utför”. Detta innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har ett myndighetsgemensamt personuppgiftsansvar. I förarbeten anförde regeringen att det inte var ändamålsenligt att i lag i detalj specificera vem som skulle vara personuppgiftsansvarig för alla de olika typer av behandlingar som kunde tänkas förekomma inom socialförsäkringens administration. Detta gällde särskilt de mer komplexa förhållanden som rådde vid myndighetsgemensam användning av de stora register som ingår i socialförsäkringsdatabasen (prop. 2002/03:135 s. 52–53). Personuppgiftsansvaret kom därmed att fördelas genom en regel av mer övergripande karaktär som tog sikte på den myndighet som utför en viss behandling.

### **Uppgiftsskyldighet**

Pensionsmyndigheten omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

I förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter finns vidare bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Pensionsmyndigheten.

### **Skyldighet att anmäla misstänkta brott mot välfärdssystemen**

Pensionsmyndigheten har enligt 6 § bidragsbrottslagen en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

#### **4.4.7 Sveriges kommuner**

Det finns 290 kommuner i Sverige. Av 2 kap. 1 § SoL framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Kommunerna har tillsammans med staten ett delat huvudmannansvar för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Kommunen har ett basansvar för insatsen personlig assistans och måste bl.a. alltid stå beredd att ge personlig assistans eller ett ekonomiskt bidrag till skäliga kostnader för att enskilda ska kunna ordna insatsen på annat sätt (prop. 1992/93:159 s. 73). Assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (51 kap.) kan fås för kostnader för sådan personlig assistans som avses i LSS. En förutsättning är att behov av sådant stöd för de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Assistansersättningen är i huvudsak statlig men kommunen ersätter de 20 första timmarna.

Frågor om socialtjänst handläggs vid kommunernas förvaltningsenheter som lyder under varje kommuns socialnämnd eller annan nämnd som svarar för det praktiska och politiska arbete som regleras av socialtjänstlagen. Målet med socialtjänsten är som framgår av 1 kap. 1 § SoL att på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper

egna resurser. Verksamheten ska också bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Av 4 kap. 1 § SoL framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Under år 2015 fick 226 511 hushåll i Sverige ekonomiskt bistånd någon gång under året. Totalt betalade Sveriges kommuner ut drygt 10,6 miljarder kronor.

## Ärendehandläggningen

De materiella reglerna om ekonomiskt bistånd finns i socialtjänstlagen och i socialtjänstförordningen (2001:937). I 11 kap. SoL finns bestämmelser om ärendens handläggning. Där framgår också lagens förhållande till förvaltningslagen.

## Särskilda bestämmelser om sekretess

Bestämmelser om sekretess inom socialtjänsten finns i 26 kap. OSL. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Skaderekvisitet är omvänt vilket innebär en presumtion för sekretess. Med socialtjänst jämställs bl.a. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar.

## Behandling av personuppgifter

I lagen (2001:454) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns bestämmelser som ska tillämpas när personuppgifter behandlas inom socialtjänsten. Med socialtjänst avses bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare.

Enligt 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras.



Personuppgifter får även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Vilka uppgifter som får behandlas framgår av 7 § samma lag. Person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten. I de fall som behandlingen av personuppgifter inte regleras närmare av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten gäller i stället personuppgiftslagen.

Någon bestämmelse som möjliggör direktåtkomst för nu berörda myndigheter finns inte (se Datainspektionens beslut 2011-12-07, dnr 876-2010, och beslut 2011-12-07, dnr 543-2011).

### Uppgiftsskyldighet

I 12 kap. 10 § SoL finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Där framgår att socialtjänsten ska lämna ut uppgifter om någon vistas i ett hem för vård eller boende, om till exempel domstol eller Polismyndigheten begär uppgiften för ett särskilt fall. Andra exempel på uppgiftsskyldighet för kommunerna finns i 14 kap. 7 § SoL och 24 f § LSS.

### Skyldighet att anmäla misstänka brott mot välfärdssystemen

Kommunerna har enligt 6 § bidragsbrottslagen en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

#### 4.4.8 Länsstyrelser

I Sverige finns 21 länsstyrelser indelade efter län. Enligt 1 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelserna verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen ska vidare främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet

samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Länsstyrelsen ska vidare ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.

Länsstyrelserna ansvarar för att betala ut lönegaranti till anställda i företag som går i konkurs eller genomgår företagsrekonstruktion. Utbetalningar görs efter konkursförvaltarens, rekonstruktörens eller Kronofogdemyndighetens beslut om vilka personer som ska få lönegaranti. Ärendena handläggs på sju länsstyrelser, nämligen länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län. År 2015 handlade länsstyrelserna 19 728 ärenden om statlig lönegaranti och totalt utbetalades 1 524 920 000 kronor.

## Ärendehandläggningen

Länsstyrelsernas uppdrag gällande den statliga lönegarantin framgår i huvudsak av lönegarantilagen (1992:497) och lönegarantiförordningen (1992:501). Ärendehandläggningen hos länsstyrelserna görs i huvudsak med stöd av förvaltningslagen.

När det gäller ärendehandläggningen är det i de flesta fall konkursförvaltaren som säger upp arbetstagarna och hanterar frågan om lönegaranti (se 11 och 15–16 §§ lönegarantilagen). Sker ett konkursförfarande med bevakning ska konkursförvaltaren bevaka klara fordringar för arbetstagarens räkning och underrätta länsstyrelsen om sådana fordringar som kan omfattas av garantin, liksom när de blivit utdelningsgilla. Vid konkurs utan bevakning eller vid företagsrekonstruktion fattar förvaltaren respektive rekonstruktören beslut om en fordran ska betalas av lönegarantin. Förvaltaren respektive rekonstruktören ska samma dag sända en underrättelse om beslutet till länsstyrelsen. Sedan fordran förfallit till betalning är det länsstyrelsen som betalar ut garantibeloppet till arbetstagaren (22–23 §§ lönegarantilagen). Enligt förarbetena till lönegarantilagen kan ledning för konkursförvaltarens handläggning sökas i förvaltningslagen (prop. 1991/92:139 s. 32).

Den behandling av personuppgifter som sker i samband med lönegarantiutbetalningar hos länsstyrelserna görs med stöd av reglerna i personuppgiftslagen och personuppgiftsförordningen (1998:1191).

Några särskilda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som tar sikte på uppgifter vid ärendehandläggningen av lönegaranti finns inte. Inte heller har länsstyrelserna någon författningsreglerad skyldighet att anmäla misstänka brott vad avser nu aktuell brottslighet.

#### 4.4.9 Skatteverkets beskattningsverksamhet

Skatteverket ska enligt 1 § förordningen med instruktion för Skatteverket fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Skatteverket handlägger t.ex. utbetalningar i samband med skattereduktion för hushållsarbete (rot- och rutavdrag). Som hushållsarbete räknas även reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av en bostad.<sup>7</sup> Beskattningsverksamheten utgör en egen verksamhetsgren inom Skatteverket.

Skatteverket handlägger cirka fyra miljoner ärenden om skattereduktion för hushållsarbete per år och skattereduktion medgavs under år 2013 med cirka 18 miljarder kronor.<sup>8</sup> Av regleringsbrevet år 2015 framgår att målet för Skatteverkets beskattningsverksamhet är att skatter och avgifter ska fastställas så att skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen (skattefelet) blir så liten som möjligt. Skillnaden mellan fastställda belopp och betalda belopp (uppbördsförlusterna) ska minimeras.

### Ärendehandläggningen

Ärendehandläggningen styrs i huvudsak av bestämmelserna i lag (2009:194) om förfarande vid skattereduktion för hushållsarbete. De materiella bestämmelserna finns i 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), IL.

---

<sup>7</sup> 67 kap. 13 a § IL.

<sup>8</sup> Skatteverket, *Årsredovisning 2015 Skatteverket*, s. 39, och *Skatter i Sverige- Skattestatistisk årsbok 2015*, s. 30.

## Särskilda bestämmelser om sekretess

Sekretess för den enskilde i Skatteverkets beskattningsverksamhet regleras bl.a. i 27 kap. 1–2 §§ OSL. Sekretessen är absolut. Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Av andra stycket samma paragraf följer att sekretess bl.a. gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, SdbL, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

## Behandling av personuppgifter

I SdbL och förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, SdbF, finns de bestämmelser som rör Skatteverkets personuppgiftsbehandling i beskattningsverksamheten. Lagen gäller istället för personuppgiftslagen om inte annat anges.

Bestämmelser om direktåtkomst till beskattningsdatabasen finns i 2 kap. 7–9 §§ SdbL och i SdbF. Kronofogdemyndigheten, Tullverket och skattebrottsenheten får ha direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter. Av 2 kap. 8 a § SdbL framgår att en socialnämnd får ha direktåtkomst till vissa angivna uppgifter om uppgifterna behövs i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL eller i ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag. En socialnämnd får ha direktåtkomst när Skatteverket har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

## Uppgiftsskyldighet

Skatteverkets beskattningsverksamhet omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I 110 kap. 34 a § SFB stadgas att Skatteverket på Försäkringskassans begäran ska lämna sådana uppgifter om personliga assistenter och dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som behövs för Försäkringskassans kontroll av användningen av assistansersättning.

### Skyldighet att anmäla misstänkta brott mot välfärdssystemen

Enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) ska förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter, med vissa undantag, göra anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt lagen har begåtts. Enligt 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska Skatteverket, utöver vad som följer av 17 § skattebrottslagen (1971:69), göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till vissa särskilt angivna brott. Någon lagreglerad skyldighet att anmäla misstänkt bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken (1962:700), BrB, har Skatteverket inte. Uppgifter till Polismyndigheten eller åklagare om bedrägerier i samband med rot- och rutavdrag lämnas med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL.

#### 4.4.10 Samverkan mot brott

##### Samverkan mot brott

De utbetalande myndigheterna samverkar i olika uträkning i såväl mer formaliserad form som i mer löst sammanhållna nätverk och samverkansformer.

I den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten som inleddes den 1 juli 2009 medverkar bl.a. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket.

Exempel på annan myndighetsöverskridande samverkan som flera myndigheter deltar i är *Myndighetsgemensamt nätverk* (ursprungligen mot bidragsbrott), *Arbetsmiljöverket – sund konkurrens* som leds av Arbetsmiljöverket utifrån ett regeringsuppdrag, *Urvals nätverk* (erfarenhetsutbyte om metoder för kvalificerade analyser, urvals-

profilering m.m.) och *Nätverk för kvalitetssäkring och uppföljning av utbildnings- och arbetsmarknadstjänster*.

## 4.5 Brottsbekämpande myndigheter

### 4.5.1 Åklagarmyndigheter

#### Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten ansvarar enligt förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Grundläggande bestämmelser om åklagarväsendet finns i 7 kap. rättegångsbalken (RB) och i åklagarförordningen (2004:1265). Åklagarens huvuduppgifter är att leda utredningen av brott, att fatta beslut om åtal ska väckas eller inte, och att föra det allmännas talan i brottmålsprocessen. Åklagarmyndigheten bedriver inte någon underrättelseverksamhet.

#### Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten ansvarar enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten för bekämpning av ekonomisk brottslighet i viss angiven utsträckning. Myndigheten ansvarar också för att samordna åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten och för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i Sverige.

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet. Myndigheten har sedan den 1 juli 2013 ett nationellt ansvar för de ärendetyper myndigheten handlägger enligt sin instruktion. Verksamheten omfattar hela kedjan från underrättelseverksamhet till processen i domstol. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser, civila utredare och administratörer.

Myndigheten handlägger mål om brott mot 11 kap. BrB, lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., skattebrottslagen och aktiebolagslagen (2005:551), mål om brott mot 9 kap. 1–3 §§ BrB om gärningen rör EU:s finansiella intressen, och 9 kap.

3 a § BrB, mål om brott mot lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter och mål om brott mot lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Utöver de särskilt angivna brotten ska myndigheten också handlägga mål om brott vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Andra mål om brott som bör handläggas vid myndigheten med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller av stor omfattning får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten. Om ett mål rör både brottslighet som Ekobrottsmyndigheten enligt förordningen ska handlägga och annan brottslighet (blandad brottslighet), handläggs målet vid den åklagarmyndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast. Är det osäkert var ett mål ska handläggas avgörs frågan av riksåklagaren. En närmare beskrivning av fördelningen av ansvaret redovisas i kapitel 11.

#### 4.5.2 Polismyndigheten

I förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten anges att Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av polislagen (1984:387). Myndighetens uppgifter och ansvar framgår också av polisförordningen (2014:1104) och av andra författningar. Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.

Så snart det på grund av anmälan eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska förundersökning inledas. Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl. Bestämmelser om detta finns i 23 kap. RB.

De brott för vilka saken ska anses vara av enkel beskaffenhet och där förundersökningen i normalfallet ska ledas av Polismyndigheten redogör vi närmare för i kapitel 10 och kapitel 11.

Inom Polismyndigheten finns ett nationellt bedrägericenter (NBC). Syftet med NBC är bl.a. att öka möjligheterna för svensk polis att samordna sina resurser för de bedrägeribrott som sker över hela landet och som har samband med varandra samt att göra brottsbekämpningen mer effektiv och strukturerad. NBC ska enligt sitt uppdrag stå på tre ben: polisoperativt arbete, metodutveckling och offensiva brottsförebyggande insatser. Genom samordning och brottsanalyser ska NBC bidra till att upptäcka mönster som sträcker sig över flera län, varvid möjligheten att identifiera hittills okända gärningsmän ökar och därmed även möjligheten till brottsupplärning. NBC ska vidare bidra med nationella brottsförebyggande insatser och metodutveckling.<sup>9</sup> Inom ramen för NBC:s uppdrag ingår att upprätta en nationell lägesbild gällande bedrägeribrottsligheten i Sverige.

Utredningarna av anmäld brottslighet sker vid bedrägerirotlar/sektioner ute i de olika regionerna.

#### 4.5.3 Skatteverkets skattebrottsenhet

Skatteverket ska enligt 6 § förordningen med instruktion för Skatteverket förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. Av instruktionen framgår att det vid myndigheten ska finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Den brottsbekämpande verksamheten utgör en egen verksamhetsgren inom Skatteverket.

Bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Enheten bedriver utredningsverksamhet i form av åklagarledda förundersökningar och s.k. förutredningar samt underrättelseverksamhet. Skattebrottsenhetens verksamhet omfattar i första hand brott mot skattebrottslagen, 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolags-

<sup>9</sup> Nationellt bedrägericenter, *Nationell lägesbild Bedrägerier*, s. 2.; Polismyndigheten i Stockholms län, *Slutrapport Bedrägeri – Inrättande av ett Nationellt bedrägericenter samt utveckling av polismyndighetens verksamhet för att utreda bedrägeribrott*.



lagen, 11 § tredje stycket lagen om tryggande av pensionsutfästelse m.m., folkbokföringslagen, bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § BrB, samt brott mot lagen (2014:836) om näringsförbud.

Om åklagaren finner att det finns särskilda skäl får Skatteverket även medverka vid undersökning också i fråga om annat brott. I fråga om de brott som finns angivna ovan får Skatteverket även bedriva spaning och underrättelseverksamhet.

Bland de särskilt angivna brotten, i den s.k. brottskatalogen, finns inte bedrägeri eller bidragsbrott angivna. Skattebrottsenheten får således endast utreda bedrägeri och bidragsbrott om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta. Spaning och underrättelseverksamhet får endast bedrivas avseende de särskilt angivna brotten.

#### 4.5.4 Offentlighet och sekretess vid brottsbekämpning

Hos brottsbekämpande myndigheter gäller sekretess framför allt med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott och till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Den verksamhet Ekobrottsmyndigheten bedriver är antingen polisverksamhet eller åklagarverksamhet. Båda dessa verksamheter syftar till att förebygga eller beivra brott.

##### *Sekretess till skydd för enskild*

De huvudsakliga sekretessreglerna till skydd för enskild i brottsbekämpande verksamhet återfinns i 35 kap. 1 § OSL. I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om sekretess för förundersökning, brottsförebyggande verksamhet och register. I paragrafen föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bl.a. verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Även uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer inom underrättelseverksamhet skyddas av denna bestämmelse. Paragrafen innehåller ett omvänt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för sekretess.

*Sekretess till skydd för brottsbekämpande verksamhet*

Sekretessbestämmelser till skydd för att förebygga eller beivra brott, dvs. skydd för den brottsbekämpande verksamheten, finns i 18 kap. OSL. Sekretess gäller enligt 18 kap. 1 § OSL bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Med förundersökning menas förundersökning enligt rättegångsbalken. Skaderekvisitet i paragrafen är rakt, vilket innebär att det föreligger en presumtion för offentlighet. Sekretess gäller alltså enbart om ett offentliggörande av uppgifterna kan antas leda till skada för den brottsbekämpande verksamheten eller att syftet med olika åtgärder motverkas om uppgifterna röjs. Sekretessen kan innebära att en person som är misstänkt för att ha begått ett brott i ett inledande skede inte underrättas om detta förrän misstanken uppgår till misstankegraden ”skäligen misstänkt”. Vid den tidpunkten anses personen ha en begränsad partsställning i brottsutredningen och har då rätt att ta del av uppgifterna i utredningen. Rätten begränsas av att ett utlämnande av uppgifter endast kan ske om det inte medför men för utredningen (23 kap. 18 § RB och 10 kap. 3 § OSL). Bestämmelsen skyddar också de ovan nämnda myndigheternas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet som inte hänför sig till något konkret fall. Det kan gälla polisens spaningsmetoder eller myndigheternas arbetsmetoder i allmänhet.

Bestämmelsen i 18 kap. 2 § OSL föreskriver att sekretess till skydd för det allmännas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att uppgifterna i regel är sekretessbelagda om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Underrättelseverksamhet innebär i detta sammanhang verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera

information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning.

Sekretessbestämmelsen i 18 kap. 3 § OSL föreskriver att samma sekretess som i 18 kap. 1–2 §§ OSL även gäller hos en myndighet när den biträder de i paragrafen uppräknade myndigheterna; en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen i deras brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet. Sekretess kan härigenom upprätthållas för andra myndigheters utredningar som exempelvis föregår åtalsanmälan, liksom för utlåtanden och yttranden som gjorts på begäran av polis eller åklagare och som ännu inte har kommit dessa myndigheter till handa. En myndighet som upprättar en brottsanmälan anses biträda de uppräknade myndigheterna. Enligt bestämmelsen skyddas då uppgifterna i den utredning som ligger till grund för en brottsanmälan av sekretess, även innan uppgifterna har kommit mottagaren till del (prop. 1979/80:2 Del A s. 140). Sekretessen kan då gälla hos annan myndighet för uppgift som angår misstanke om brott. Det innebär att sekretess även kan upprätthållas för sådana planeringsåtgärder som t.ex. Kronofogdemyndigheten vidtar inom ramen för myndighetsgemensamma aktioner tillsammans med bl.a. Polismyndigheten och som utförs i brottsförebyggande syfte (prop. 2001/02:191 s. 39 f). Sekretessen gäller för uppgift som angår misstanke om brott, oavsett vilket brott det är fråga om och oavsett vem som är misstänkt.

## 4.6 Tillsynsmyndigheter

### 4.6.1 Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens, KFM, huvudsakliga uppgifter framgår av förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten. Dessa uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. KFM ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och tillhandahålla information och god service så att allmänhet och företag har goda förutsättningar för att kunna fatta långsiktiga och hållbara beslut. KFM ska också förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

KFM utövar tillsyn över konkursförvaltarnas lönegarantihandläggning och beslut. I myndighetens uppdrag ingår att föra statens talan vid överprövning av ett beslut om lönegaranti.<sup>10</sup> Såväl arbetstagaren som myndigheten kan väcka talan i domstol om ett lönegarantibesluts riktighet.<sup>11</sup> Med stöd av lönegarantiförordningen kan KFM ge ut föreskrifter för länsstyrelsernas hantering av statlig lönegaranti. Till myndighetens uppgifter hör även att besluta i vissa ärenden om lönegaranti i gränsöverskridande situationer.<sup>12</sup>

När det gäller myndighetens roll i samband med näringsförbud ska KFM också övervaka att den som meddelats näringsförbud inte överträder förbudet.

## Uppgiftsskyldighet

Kronofogdemyndigheten omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

### 4.6.2 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Detta framgår av förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Av förordningen framgår dessutom en detaljerad uppräknning av särskilda uppgifter som faller på IAF.

---

<sup>10</sup> Utrymmet för förvaltaren eller rekonstruktören att ompröva ett beslut om lönegaranti är litet, en rättelse är dock möjlig, se 20 § lönegarantilagen och 27 § förvaltningslagen (1986:223).

<sup>11</sup> Se 29 och 30 §§ lönegarantilagen. Om återbetalningsskyldighet, se 34–36 §§ samma lag.

<sup>12</sup> Om en arbetsgivare är föremål för ett insolvensförfarande i annat land får arbetstagaren ansöka om utbetalning av garantibelopp hos tillsynsmyndigheten (21 § lönegarantilagen).

### 4.6.3 Inspektionen för socialförsäkringen

I förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, anges dess uppdrag. Där anges att ISF har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Myndigheten ska bidra till att rätt ersättning betalas ut till rätt person i tid. Inspektionen utövar tillsyn över Försäkringskassan och i vissa delar över Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Även andra som påverkar hur den statliga försäkringen fungerar kan bli föremål för granskningar t.ex. kommuner och landsting.

ISF ska i sin verksamhet samverka med de tillsynsmyndigheter som kan komma att beröras av inspektionens tillsyns- och granskningsverksamhet.

### 4.6.4 Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänst och verksamhet enligt LSS. Myndigheten ansvarar också för viss tillståndsprovning, exempelvis enligt sistnämnda lag. Bestämmelser finns i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Syftet med tillsynen är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. I huvudsak styrs IVO:s verksamhet av patientsäkerhetslagen (2010:659), socialtjänstlagen och LSS.

## Särskilt om tillståndsgivning enligt LSS

Enligt 23 § LSS, får en enskild person (fysisk eller juridisk) inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet med bl.a. personlig assistans. Ett sådant tillstånd får endast meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet.

I fråga om juridiska personer ska lämplighetsprövningen även avse bolagets företrädare i form av verkställande direktör och annan som har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter med ekonomiska intressen i verksamheten och bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

Kommun och landsting som ska bedriva tillståndspliktig verksamhet ska anmäla denna till IVO innan verksamheten påbörjas.

Den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans och som har anställt någon för sådan assistans, ska göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete.

## DEL II

### Kartläggning och riskinventering





# 5 Kartläggning av kvalificerad välfärdsbrottslighet

## 5.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skatte-subventionerade system. Kartläggningen ska identifiera vilka system som utsätts för brottslighet av detta slag och vad som kännetecknar brottsligheten. Som framgår av kapitel 2 kommer utredningen inte att göra någon uppskattning av brottslighetens omfattning.

I avsnitt 5.2 redovisas hur utredningen har tagit sig an uppgiften att kartlägga den aktuella brottsligheten. Vi redovisar den metod som har använts, det material som har analyserats, de begränsningar som materialet innebär samt de svårigheter som framkommit under arbetets gång.

För att kunna anlägga ett systemperspektiv på brottsligheten har vi i huvudsak valt att redovisa resultaten av kartläggningen för varje system för sig. Det blir då möjligt att analysera resultaten för respektive utbetalare på ett mer ändamålsenligt sätt. I de fall en utbetalande myndighet har flera utbetalningssystem redovisas dessa separat. Det finns också omfattande information av betydelse för kartläggningen som berör samtliga myndigheter och arbetslöshetskassor (utbetalande aktörer). I avsnitt 5.3 har vi därför valt att inledningsvis redovisa det som berör de utbetalande aktörerna gemensamt och först därefter det som specifikt rör respektive utbetalare. I avsnitt 5.4 lyfter vi fram några rättsfall för att illustrera brottsligheten och i avsnitt 5.5 redovisar vi några sammanfattande iakttagelser med anledning av kartläggningen.

## 5.2 Material och metod

### 5.2.1 Vilket material har analyserats?

#### Allmänt

Det finns olika tillvägagångssätt när det gäller att kartlägga brottslighet. Valet av tillvägagångssätt har i detta fall fått styras av syftet med kartläggningen som enligt direktiven, och med beaktande av våra avgränsningar, är att identifiera vilka system som är utsatta för brottslighet och vad som kännetecknar brottsligheten.

I avsnitt 2.3 redogör vi för hur vi ser på begreppet organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet utifrån utredningens uppdrag. För att kunna identifiera just den brottslighet som är relevant för utredningen måste kartläggningen bygga på ett brett material. I annat fall riskerar många brottsliga ågeranden som borde omfattas av uppdraget att förbli oidentifierade. Med denna utgångspunkt har vi valt att inhämta material från ett flertal olika källor.

Utöver den brottslighet som direkt riktas mot systemen finns det också annan brottslighet som vanligtvis inte anses utgöra brottslighet mot välfärdssystemen, men som utgör ett led i eller ligger till grund för ett efterföljande sådant brott. Som exempel kan nämnas att Bolagsverket och Skatteverkets folkbokföringsverksamhet anmäler brott som rör falska handlingar eller falska identiteter. Även denna brottslighet är av betydelse för utredningens uppdrag. Kartläggningen tar dock i huvudsak sikte på den brottslighet som riktas direkt mot de utbetalande systemen.

#### Rapporter och tidigare utredningar

Flera tidigare utredningar har haft i uppdrag att på olika sätt genomföra undersökningar om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Även Brå har i ett flertal rapporter analyserat frågor med nära anknytning till sådan brottslighet. Analyserna har avsett såväl sådant som har betydelse för vad som kännetecknar brottsligheten som vilka system som är brottsutsatta. Resultaten från utredningar och rapporter utgör en värdefull kunskapskälla för kartläggningen och för att identifiera riskfaktorer i de mest utsatta utbetalningssystemen.

Eftersom utredningens uppdrag tar sikte på organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet måste dock den information som finns i rapporter och tidigare utredningar läsas utifrån detta perspektiv. Det innebär att vi har gjort en bedömning av om de uppgifter som presenteras i sådana rapporter och utredningar är relevanta för utredningens uppdrag. I det följande redogör vi för sådant material såväl myndighetsspecifikt som i mer generella termer.

Det finns en förhållandevis stor mängd rapporter och tidigare utredningar, varför vi framför allt har koncentrerat oss på material från senare år som beskriver den i dag aktuella situationen.

## **Inhämtade uppgifter från utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor**

### *Brottsanmälningar*

De utbetalande aktörerna hanterar dagligen ärenden som innehåller misstänkta angrepp mot välfärdssystemen. I handläggningen av sådana ärenden kan det senare visa sig att det inte förekommer något fel från den enskildes sida eller att det kanske varit fråga om fel som varit oavsiktliga. Handläggningen kan också visa att den enskilde avsiktligt har försökt och kanske lyckats erhålla utbetalningar felaktigt och på så sätt uppkommer misstankar om brott. I de fallen kan den utbetalande aktören göra en anmälan om brott.

Handläggningen innebär att det byggs upp stor kunskap hos utbetalarna om olika brottsliga förfaranden och tillvägagångssätt, vilken är viktig för att identifiera vad som kan känneteckna brottsligheten och vilka utbetalningssystem som är brottsutsatta. Vidare är de utbetalande aktörerna förhållandevis återhållsamma när det gäller att anmäla brott och anmälningar ska endast göras då man från utbetalarens sida anser att man har en väl underbyggd misstanke. Mot denna bakgrund har vi ansett att brottsanmälningar från brottsutsatta myndigheter och arbetslöshetskassor är av stort värde. Även med beaktande av att materialet i denna del utgörs av uppgifter om *misstänkt* brottslighet och det i de flesta fall av olika skäl inte leder till en fällande dom i brottmål, menar vi att anmälningarna är en värdefull kunskapskälla när det gäller att undersöka brottslighetens

karaktär och kännetecken.<sup>1</sup> Det gäller särskilt vid den typ av brottslighet som nu är i fråga eftersom det i brottsanmälan vanligtvis finns omfattande information om den misstänka gärningen.

Syftet med att gå igenom brottsanmälningarna har således varit att utifrån ett systemperspektiv identifiera vad som kännetecknar den kända misstänka brottsligheten mot välfärdssystemen samt identifiera om utbetalningssystemen är utsatta för brottslighet av detta slag. Genomgången har omfattat nio utbetalande aktörer.<sup>2</sup> För det fall en person förekommer i flera brottsanmälningar har detta noterats i redovisningen. Utredningen har utgått ifrån det antal anmälningar som de utbetalande aktörerna har redovisat. I de fall det förekommer flera brottsanmälningar mot en och samma person har samtliga dessa anmälningar räknats med. Det innebär att utredningens sätt att räkna antalet brottsanmälningar kan skilja sig åt jämfört med andra redovisningar.

Den officiella brottsstatistiken som redovisas av Brå avviker från de siffror som presenteras i nedanstående tabell som utvisar antal anmälningar som granskats av utredningen. Förklaringen till detta är att Brås statistik avser antal misstänkta brott, medan en anmälan kan avse flera misstänkta brott. Följaktligen är Brås siffra för antalet anmälda brott högre än antalet brottsanmälningar som görs.

Antal brottsanmälningar som har analyserats framgår av nedanstående tabell.

---

<sup>1</sup> Se Brås rapport 2016:9 *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, s. 32, där det anges att tidigare studier baserade på liknande granskningar av polisanmälningar och förundersökningar har visat att de ger en varierande men överlag god information om olika tillvägagångssätt vid brott.

<sup>2</sup> Kommunerna, arbetslöshetskassorna och länsstyrelserna räknas vardera som en aktör även om de i sig omfattar flera kommuner, arbetslöshetskassor och myndigheter.

**Tabell 5.1** Antal analyserade brottsanmälningar per utbetalande aktör

Myndighet	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
Arbetsförmedlingen		8	14	29	28	79
Arbetslöshetskassorna			741	763	689	2 193
CSN	256	136	85	119	285	881
Försäkringskassan			1 329	936	1 119	3 384
Kommuner	40	65	56	43	26	230
Länsstyrelserna	1	7	9	5	1	23
Migrationsverket	14	13	43	46	41	157
Pensionsmyndigheten	4	18	7	6	33	68
Skatteverket			54 <sup>3</sup>	157	124	335
<b>Totalt</b>						<b>7 350</b>

### *Annan myndighetsintern information av betydelse*

Flera myndigheter och arbetslöshetskassor har i sitt interna arbete eller i samband med olika myndighetsöverskridande samarbeten lyft fram ett antal förhållanden som är relevanta i sammanhanget. Problembeskrivningar och förslag till lösningar har i vissa fall dokumenterats i olika rapporter och interna dokument som utredningen fått del av. Även detta underlag utgör enligt vår mening en värdefull kunskapskälla för att komplettera vad som framgår av gjorda brottsanmälningar.

Utredningen har också i olika sammanhang träffat företrädare för berörda myndigheter och andra utbetalande aktörer. Vi har bl.a. genomfört två seminarier med handläggare från olika myndigheter. Syftet med seminarierna har varit att ytterligare komplettera den information som utredningen erhållit genom annat inhämtat och genomgången material samt att ge en ökad förståelse för de olika problem som uppstår i arbetet med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra nu aktuell brottslighet.

<sup>3</sup> Avser endast del av 2013.

## Exempel på domar

I en kartläggning av brottslighet är naturligtvis även domar en viktig källa. Med hänsyn till att organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet kan dölja sig bakom ett flertal olika brottsrubriceringar är det dock svårt att på ett heltäckande sätt göra en sådan genomgång utan att manuellt ta fram underlaget. Vi har dock gjort bedömningen att de utbetalande aktörernas brottsanmälningar innehåller tillräckligt med relevant information, varför någon manuell systematisk genomgång av domar inte har gjorts. Däremot redovisas några domar som illustrerande och kompletterande exempel i kartläggningen i avsnitt 5.4.

### 5.2.2 Hur har vi gått tillväga?

#### Inhämtade uppgifter från myndigheter och arbetslöshetskassor

Det material som inhämtats från de utbetalande aktörerna utgörs som ovan nämnts av brottsanmälningar och annan information. När det gäller brottsanmälningar har respektive anmälare själv gått igenom sina anmälningar och redovisat efterfrågade uppgifter i ett kodschema som utarbetats av utredningen.

Då vårt uppdrag endast ska omfatta organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet har detta fått vara styrande för vilka uppgifter som hämtats ur brottsanmälningarna. I kodschemat har därför uttryckligen vissa särskilda parametrar, som kan antas tyda på ett sådant förfarande, efterfrågats. I kodschemat har även getts utrymme att fylla i andra omständigheter som kan tyda på att brottsligheten är organiserad eller systematisk.

De uppgifter som utredningen bedömt vara av intresse är för det första vilket *utbetalningssystem* som misstankarna avser, eftersom vi ska identifiera vilka system som är utsatta för brottsligheten. Då angrepp på välfärdssystemen kan dölja sig bakom flera andra rubriceringar än exempelvis bedrägeri och bidragsbrott bör också uppmärksammas vilken *brottsrubricering* som angetts i anmälan. Uppgifter om *antalet misstänkta gärningsmän* i brottsupplägget kan tyda på ett mer organiserat upplägg och den misstänkta *brottstiden* kan indikera ett systematiskt agerande. Utifrån direktiven har vi också bedömt att det är av intresse att inhämta uppgifter om huru-

vida man använt *företag som brottsverktyg*, om man använt *falsket eller oriktigt intyg* eller *falsk eller oriktig identitet*. Myndigheterna har även fått fylla i information om varifrån *impulsen* till kontrollen av ärendet kom. Ett mått på brottslighetens allvarlighet är det *belopp* som misstänks ha utbetalats felaktigt, varför även uppgift om detta har inhämtats.

Som påpekats i avsnitt 2.3.2 finns inga entydiga definitioner att hålla sig till för att avgränsa den brottslighet som omfattas av utredningens uppdrag. Det ligger därför en särskild svårighet i att identifiera vilka brottsanmälningar som avser just sådan brottslighet. För att minimera risken att förbigå brottslighet som kan anses vara organiserad och systematisk, men som i dag är relativt okänd, har undersökningen omfattat samtliga anmälningar om brott som direkt riktas mot välfärdssystemen från respektive utbetalande aktör under viss tidsperiod. Längden på denna tidsperiod har varierat mellan anmälarna bl.a. beroende på antalet anmälningar och möjligheten att få tillgång till dem.

När det gäller begreppet företag har vi i kartläggningen valt att inbegripa såväl enskilda näringsidkare som samtliga juridiska personer.

## Analys av inhämtat material

Som nämnts ovan har de utbetalande aktörerna själva fyllt i kod-schemat utifrån information i anmälningarna. Uppgifterna har därefter analyserats av utredningen.

Det första steget i analysen har bestått i att identifiera de anmälningar som innehåller brottslighet som omfattas av utredningens uppdrag. Som vi redogör för i kapitel 2 har vi valt att benämna denna brottslighet *kvalificerad välfärdsbrottslighet*. Med *kvalificerad välfärdsbrottslighet* menar vi brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet.

Med *mer avancerade förfaranden* avses i dessa fall t.ex. att en person använt oriktiga (falska eller manipulerade) handlingar eller identiteter för att få tillgång till välfärdssystemen eller för att erhålla större utbetalningar än vad denne i själva verket är berättigad till. Exempel på detta är att en person använder sig av flera identiteter för att erhålla utbetalningar parallellt, eller att denne skaffat oriktiga

handlingar för att höja sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller ge sken av att man antagits till en studiemedelsberättigad utbildning.

Med mer *sambällsskadliga förfaranden* avses t.ex. att utbetalningar har skett felaktigt under längre tid eller att utbetalningarna har skett vid enstaka tillfällen men med stora belopp.

Det är alltid en helhetsbedömning av omständigheterna i ett enskilt fall som avgör om brottsligheten ska anses som kvalificerad välfärdsbrottslighet. Denna bedömning är således inte någon exakt vetenskap. Begreppet syftar främst till att få en enhetlig benämning på vad som i detta sammanhang avses med organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och för att på ett tydligt sätt kunna särskilja denna brottslighet från enklare välfärdsbrottslighet.

Det andra steget i analysen har bestått i att identifiera kännetecken hos den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Vi har då koncentrerat oss på att beskriva sådana omständigheter som kan sägas dels vara mer generella för anmälningarna, dels sådana som utmärker vissa enskilda anmälningar. Det handlar således inte i första hand om att redogöra för vissa känneteckens frekvens. Detta låter sig inte heller göras med denna undersökning som grund.

Slutligen har företrädare för de olika utbetalande aktörerna fått tillfälle att komplettera den bild av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som framträtt i analysen.

### 5.2.3 Kartläggningens begränsningar

En kartläggning måste utformas efter det syfte kartläggningen ska fylla och den tid som står till förfogande. Detta medför oftast vissa begränsningar i granskningen vilket är fallet även med denna kartläggning.

En första begränsning ligger i själva ansatsen att undersöka de brottsanmälningar som gjorts av respektive utbetalare. Genom att enbart undersöka brottsanmälningarna har vi utgått från respektive utbetalares uppfattning om vad som kan anses utgöra ett brott, vilket i sin tur innebär att sådana ärenden som utbetalaren av olika skäl inte anmält faller utanför undersökningen. De ärenden som anmäls beror bl.a. på vilka kontroller aktörerna vidtagit vilket exempelvis kan ha



sin grund i olika prioriteringar som i sin tur kan påverkas av faktorer som uppmärksammade rättsfall eller medias granskning. Det kan även finnas olika anmälningsbenägenhet mellan aktörerna. Detta innebär att även om det inte finns några brottsanmälningar gällande ett visst utbetalningssystem så kan systemet ändå vara utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Det innebär också att trots att ett förhållandevis stort antal brottsanmälningar riktas mot ett visst system så behöver inte detta system vara mer brottsutsatt än andra. Det man kan sluta sig till är dock *att* ett visst utbetalningssystem är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet, även om det är oklart i vilken omfattning.

Det bör också noteras att de myndigheter och arbetslöshetskassor som deltagit i kartläggningen har varit tvungna att begränsa materialet på olika sätt. Det beror på att de har haft olika förutsättningar och olika resurser till sitt förfogande. De utbetalande aktörer som har gjort ett stort antal brottsanmälningar har redovisat uppgifter för färre år än de som har gjort ett litet antal anmälningar. I några fall har urvalet begränsats av andra skäl. För varje utbetalande aktör redovisas vilken tidsperiod som undersökts och antalet brottsanmälningar.

Kodschemat har, som ovan påpekats, utformats genom att myndigheterna eller arbetslöshetskassorna har ombetts fylla i vissa uttryckligen angivna parametrar. Även om det också funnits utrymme för att ange ytterligare uppgifter som kan tyda på ett organiserat eller systematiskt förfarande har de angivna parametrarna påverkat vilka uppgifter ur anmälningarna som utredningen har fått tillgång till. Även detta måste beaktas när man tar del av kartläggningens resultat.

I kartläggningen har tidigare utredningar, undersökningar och rapporter beaktats. Som nämnts ligger en begränsning i att detta material inte har haft fokus på samma allvarliga brottslighet som denna utredning, dvs. den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Materialet måste därför behandlas med denna aspekt i åtanke. I flera fall är det dessutom så att man i materialet har fokuserat på ett visst uppmärksammat problem, varför det inte kan tas till intäkt för att belysa brottsligheten mot en viss myndighet, arbetslöshetskassa eller ett utbetalningssystem på ett fullständigt sätt. Enligt utredningens mening utgör detta dock ett bra och tillförlitligt komplement till den stora mängd brottsanmälningar som vi gått igenom.

## 5.3 Resultatet av kartläggningen

### 5.3.1 Tidigare beskrivningar av brottsligheten

#### Iakttagelser som är gemensamma för flera välfärdssystem

I Brås rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag* (Brå 2016:9) behandlas bl.a. bidragsbrott och andra välfärdsbedrägerier. I rapporten analyserades 50 ärenden gällande bidragsbrott. Ärendena fördelade sig på Försäkringskassan, arbetslöshetskassor, kommuner, CSN och Pensionsmyndigheten med olika delar. Utan någon närmare precisering av myndighet konstaterade Brå att det i ungefär hälften av fallen fanns tecken på systematik i brottsligheten. Det konstaterades också att systematiken ofta är enkel på så sätt att en person har uppgett liknande felaktigheter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, vilket lett till flera felaktiga utbetalningar (s. 114).

I rapporten *Understanding Terrorist Finance* (Normark, Ranstorp, s. 10 och 17) lyfts brott mot välfärden fram som en möjlig finansieringskälla för terroristbrott. Där anges att problemen har sin grund i otillräckliga kontrollsystem som inte kräver att arbetslösa personer kontinuerligt håller kontakten med myndigheter. I rapporten redogörs för fall som uppmärksammats i olika länder i Europa. Ett av dessa exempel rör en undersökning i Danmark som visade att 32 personer hade erhållit totalt nästan 380 000 danska kronor genom välfärdssystemen under tiden de stred för ISIL i Syrien. När det gäller svenska förhållanden tas fallet i centrala Stockholm år 2010 upp. Personen i fallet hade genom falska dokument lyckats få ut 450 000 kronor från CSN. I rapporten *Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013–2016* (Ahlin m.fl.) anges som en av de viktigaste slutsatserna att nuvarande beteendemönster framför allt präglas av innovativ insamlingsverksamhet och utnyttjande av de statliga bidragssystemen. I rapporten anges bl.a. att nästan samtliga 300 individer som studerats uppburit någon form av statliga bidrag. Mest vanligt förekommande är bidrag som kommer från Försäkringskassan så som bostadsbidrag, barnbidrag, underhållsstöd och föräldrapenning. Andra former av statliga bidrag som t.ex. socialförsäkringsbidrag förekommer också men i mindre omfattning. Det framkommer att personer som rest till konfliktområdet i Syrien och

Irak haft personer i Sverige som hanterat post och andra göromål som krävs för att ge sken av att man fortfarande vistas i landet och därmed ska vara folkbokförda här. En annan konstruktion med koppling till bidrag som enligt rapporten sannolikt är förhållandevis vanlig är att personer som befinner sig i Sverige erhåller bidrag som därefter skickas till de personer som befinner sig i konfliktområdet. Ett betydande problem är den tidsfördröjning som det innebär att upptäcka att individer rest utomlands för att därefter avregistrera dessa från det svenska socialförsäkringssystemet. Även om individer blir återbetalningspliktiga vid felaktiga utbetalningar är utsikterna små att lyckas kräva tillbaka beloppen då de lämnat landet. Vidare har det enligt rapporten förekommit enstaka fall där assistansersättningssystemet utnyttjats.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden om grov organiserad brottslighet 2016–2017 (Nationella underrättelsecentret, *Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet 2016–2017*) anges att bl.a. bedrägerier och bidragsbrott används av kriminella inom den grova organiserade brottsligheten för att säkra en grundinkomst. Det anges vidare att aktörerna kombinerar flera olika typer av brott som riktas mot flera olika myndigheter. Till exempel kan skattebrott kombineras med bidragsbrott. Man ser också tydliga indikationer på att användande av företag är vanligt och sker systematiskt inom grov organiserad brottslighet. Företag används som brottsverktyg både före och efter konkurs och behövs för att genomföra exempelvis bokföringsbrott, skattebrott och rot- och rutbedrägerier. Genom företaget kan man också ha rätt till olika former av anställnings- och arbetsgivarstöd. Sådana brott kan begås så länge företaget är aktivt, medan företaget, när det är försatt i konkurs, kan utnyttjas för lönegarantibedrägerier. Det finns också en internationell dimension på så sätt att de kriminella aktörerna utnyttjar den fria rörligheten av personer, varor och tjänster inom EU.

När det gäller användande av falska identiteter och falska uppgifter kring bosättning, arbete m.m. i brottsligt syfte är detta inte någon ny företeelse. Utredningen kan dock konstatera att brottsbekämpande myndigheter under senare år har uppmärksammat problemet alltmer. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna har det blivit tydligare att kriminella aktörer genomför organiserade och systematiska brottsupplägg med hjälp av bl.a. identitetshand-

lingar som brottsverktyg. I en rapport framtagen av Nationella underrättelsecentret, Nuc, (Nationella underrättelsecentret, *Identitetsrelaterad brottslighet*, 2015-12-09) beskrivs den identitetsrelaterade brottsligheten utifrån ett myndighetsgemensamt perspektiv. Av rapporten framgår den betydelse som folkbokföringen har när det gäller brottsligheten. Identiteter som missbrukas av kriminella aktörer har i de flesta fall varit folkbokförda, men inte alltid på ett korrekt sätt. Något som anges vara återkommande är identiteter som felaktigt folkbokförts på postboxadresser samt så kallade skenskrivningar där 20–30 personer folkbokfört sig på en och samma adress utan att egentligen bo där. Parallellt med att identiteter utnyttjas som målvakter i företag för att begå olika brott, beskriver rapporten att identiteter och adresser används för att kunna söka olika ersättningar från välfärdsystemen.

Problemet med identiteter är också något som framgår av Brås rapport *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (Brå 2015:8 s. 116), där det konstateras att uppmärksamheten angående fel och fusk mot välfärdssystemen ofta kretsat kring frågan om rätt bidrag, men sällan om rätt person. I undersökningen visade det sig att det förekom att personer hade två eller fler identiteter, vilket möjliggör för personen att erhålla flera parallella bidrag och dessutom skapa förutsättningar för annan brottslighet. Även Skatteverket har i ett flertal rapporter uppmärksammat problemet med oriktiga identiteter som används i folkbokföringssystemet.

I rapporten *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet* (ISF och Brå 2011:12, s. 73) anges att det finns en grupp av gärningspersoner som inte är särskilt nogräknade med vilka bidrag de utnyttjar. I den undersökning som genomförts i rapporten anges att det finns tecken på att särskilt kalkylerande gärningspersoner ansöker om de bidrag de kan få. De försöker bedöma upptäcktsrisker och möjligheter att beviljas betydande summor och byter därför mellan ersättningsslag och myndigheter. När det gäller relationen mellan bidragsbrott och skattebrott (svartarbete) konstateras i rapporten att det finns en inbyggd svårighet för den som har svarta inkomster och samtidigt vill dra nytta av välfärdssystemen. Poängen med svarta inkomster är att personen vill undvika skatt, varför denne inte redovisar inkomsterna till Skatteverket. För att få ut några större ersättningar från Försäkringskassan krävs emellertid goda deklarerade inkomster. Undersökningen i rapporten visar att

personer försöker maximera sina ersättningar och därför lämnar motstridiga uppgifter till myndigheterna. För att få upp bidragen konstruerar vissa en falsk sjukpenninggrundande inkomst. Den kan dock uppfattas som misstänkt om den jämförs med personens tidigare registrerade inkomster. Det konstateras i rapporten att samarbete mellan olika myndigheter därför blir centralt.

När det gäller att använda företag eller andra juridiska personer som brottsverktyg har företrädare för Skatteverket i en skrivelse lyft fram problematiken kring ekonomisk brottslighet inom ideell sektor (Skatteverket, *Ekonomisk brottslighet inom ideell sektor*). Enligt Skatteverkets uppfattning ökar den ekonomiska brottsligheten inom ideell sektor och då med den ideella föreningen som redskap. De främsta orsakerna till detta anges vara den ideella föreningens oreglerade ställning i kombination med ökade utbetalningarna från den offentliga sektorn till den ideella.

Skatteverket för fram exempel på förfaranden som man upptäckt i sin kontroll. Kontrollen har främst varit inriktad på eventuella skattefel och skattebrott kopplade till utbetalningar från Arbetsförmedlingen. De kontroller som gjorts i förhållande till Arbetsförmedlingen har i första hand gällt ersättningar som är kopplade till löneutbetalningar till bestämda personer (t.ex. nystartsjobb och lönebidrag). I syfte att erhålla utbetalningar och för egen vinning kunna tillgodogöra sig dessa i så stor utsträckning som möjligt har bl.a. följande oegentligheter observerats. Föreningar bildas, tilldelas organisationsnummer och registreras som arbetsgivare enbart i syfte att erhålla bidrag. Personer som föreningen aldrig har för avsikt att anställa anges som anställda. Inga eller oriktiga arbetsgivardeklARATIONER och kontrolluppgifter lämnas. I vissa fall har för låga belopp i arbetsgivardeklARATIONER och kontrolluppgifter lämnats till Skatteverket jämfört med vad föreningen uppgett till Arbetsförmedlingen och därmed erhållit bidrag för (ibland genom att utnyttja en närstående krets eller genom att de som bildat föreningen själva anställts med ersättning från Arbetsförmedlingen). Personer som tidigare drivit en förening i konkurs bildar en ny förening och i vissa fall med samma anställda. Man gör ett upplägg med "korsvisa" anställningar i varandras föreningar och förlänger på så sätt anställnings- och ersättningstiden. Vad som beskrivs ovan sker också enligt Skatteverket i ekonomiska föreningar.

## Tidigare bedömningar av oavsiktliga och avsiktliga felaktiga utbetalningar

Hösten 2005 inrättades Delegationen mot felaktiga utbetalningar med syfte att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen verkade under tre år och redovisade sitt slutbetänkande *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* i juli 2008 (SOU 2008:74). Under de år som delegationen arbetade redovisades också ett flertal rapporter. I delegationens uppdrag ingick bl.a. att fungera som ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen samt att lämna förslag till enhetliga metoder för att på en övergripande nivå mäta omfattningen av oegentligheter över tid. Utifrån de orsaker som leder till felaktiga utbetalningar uppskattade Delegationen mot felaktiga utbetalningar dessas omfattning. Av de då totalt 510 miljarder som utbetalades årligen från välfärdssystemen bedömde delegationen att i genomsnitt 4 procent betalades ut felaktigt. Bedömningen inkluderade även eventuella mörkertal, dvs. fel som i regel inte upptäcks. Hälften av dessa, dvs. 9–10 miljarder kronor, bedömdes utgöra avsiktliga fel och bedömningen inkluderade inte eventuella interna oegentligheter.

I Ekonomistyrningsverkets skrivelse *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*, som lämnades som svar på ett regeringsuppdrag, gjordes en bedömning av de felaktiga utbetalningarna år 2010. Dessa uppskattades till 3,3 procent (16,5 miljarder kronor) av 2009 års utbetalningar. Med hänvisning till att osäkerheten i uppskattningen ansågs stor bedömdes felaktiga utbetalningar föreligga i mellan 0,9 och 5,8 procent av fallen, vilket skulle svara mot mellan 4 och 29 miljarder kronor. Av de uppskattade felaktiga utbetalningarna bedömdes 1 procent bestå av avsiktliga fel från allmänheten, 1 procent av oavsiktliga fel från allmänheten och 1 procent av oavsiktliga fel från myndigheten (ESV 2011:11, s. 86).

De ovanstående bedömningarna gjordes med stöd av metoden Expert Elicitation, som något förenklat innebär att man samlar experter för berörda förmåner och låter dem bedöma de totala felens omfattning utifrån en analys av befintliga kontroller, granskningar och undersökningar kompletterat med deras expertkunskap. Exper-

ternas individuella bedömningar vägs samman vilket resulterar i en slutlig bedömning av omfattningen.

Riksrevisionen har i sin rapport *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet* (RiR 2016:11, s. 16) mot bakgrund av de omfattningsbedömningar som gjorts av Delegationen mot felaktiga utbetalningar, ovannämnda uppskattning av Ekonomistyrningsverket och en uppskattning av Försäkringskassan konstaterat att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna uppskattas till mellan 16–20 miljarder kronor och att osäkerhetsintervallet är relativt stort.

Det kan i detta sammanhang noteras att det även finns äldre omfattningsbedömningar, t.ex. i Riksrevisionens rapport *Fusk – systembrister och fusk i trygghetssystemen* (RRV 1995:31). Vi anser att bedömningarna är föråldrade i detta sammanhang och redogör inte närmare för dessa.

### 5.3.2 Arbetsförmedlingen

#### Rapporter och tidigare utredningar

I betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt* (SOU 2014:16 s. 199) konstateras att det sker ett systematiskt utnyttjande av arbetsgivarstöd. Det handlar exempelvis om att arbetsgivare inte betalar ut den lön som anställningsintyget visar och därmed rekviderar felaktiga belopp från Arbetsförmedlingen. Det finns också exempel på ideella föreningar som startas upp, beviljas arbetsgivarstöd och kort därefter upphör med verksamheten, men fortsätter att rekquirera stöd.

I rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* har Brå identifierat ett antal varianter på felaktiga intyg som berör Arbetsförmedlingen. Bland annat uppger Brå att det hos Arbetsförmedlingen förekommer handskrivna arbetsgivarintyg där det kan vara svårt för handläggaren att tyda uppgifterna. Det finns även exempel på muntliga avtal, där anställningsavtal sedan upprättas i efterhand när Arbetsförmedlingen frågar efter det (s. 36). En annan typ av intyg är lönespecifikationen som i vissa fall avser kontanta löneutbetalningar. Som Brå konstaterar är kontanta betalningar ofta omöjliga att spåra eller kontrollera. En del branscher har mer kontanta betalningar än andra, som restaurang, taxi etc. Ett kvitto på

en kontant betalning säger egentligen mycket lite om hur det förhåller sig med lönen från arbetsgivaren.

I rapporten *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (s. 120) redovisar Brå bl.a. att det finns exempel på att företag kan ha ”på-pappret-anställda”. Även om en person anges som arbetstagare har denne alltså aldrig arbetat i företaget. Det förekommer också att en person uppges ha högre lön eller mer arbetstid än vad som är fallet, vilket kan innebära att utbetalningarna blir högre.

## Inhämtade uppgifter från Arbetsförmedlingen

### *Undersökning av Arbetsförmedlingens brottsanmälningar*

Arbetsförmedlingen har rapporterat in uppgifter om sammanlagt 79 anmälningar upprättade under åren 2012–2015 som avser misstankar om brott mot välfärdssystemen.

Majoriteten av anmälningarna avser grova bedrägerier, vilka utgör 46 procent av anmälda brott. Bedrägeri av normalgraden utgör 9 procent. Anmälningar som rubricerats som bidragsbrott utgör 26 procent (18 procent avser ringa brott) och anmälningar med rubriceringen urkundsförfalskning 19 procent.<sup>4</sup>

Arbetsförmedlingen har fått impuls utifrån i 28 fall, varav 9 har kommit från arbetstagare, 8 från Skatteverket, 4 från annan myndighet, 3 från anonym tipsare, 1 från Kronofogden och 3 från antingen annat bolag, kund eller tredje part. För 51 fall anges att anmälan härrör från egenkontroll.

### *Annan myndighetsintern information*

Arbetsförmedlingen har tagit fram en sektorsspecifik rapport som tar sikte på taxibranschen, *Taxibranschen – Granskning ur perspektivet felaktiga utbetalningar och konkurrensbegränsning*. I denna indikeras att vissa taxiföretag sannolikt överutnyttjar subventioner för att kunna få billig arbetskraft. Beträffande risken för felaktiga utbetalningar anges att denna inte är obetydlig. I 30 procent av de

---

<sup>4</sup> Enligt Arbetsförmedlingen beror den höga andelen urkundsförfalskningar på att det finns många etableringsärenden som nästan uteslutande handlar om urkundsförfalskning avseende små belopp.



slumpvis utvalda utbetalningarna som har granskats saknas underlag eller också stämmer de inte. Det framgår att förekomsten av kontant utbetalade löner försvårar kontrollen.

Arbetsförmedlingen har framfört att inte heller en elektronisk utbetalning innebär att det finns några garantier för att en löneutbetalning speglar de verkliga förhållandena. Även om en viss lön varje månad sätts in på arbetstagarens konto förekommer det att arbetstagare tvingas att återbetala en del av eller hela lönen kontant till arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen har vidare uppmärksammat andra företeelser som t.ex. att försäkringspremier inte längre betalas in när beslut om att bevilja programutbetalningar har fattats. Vissa branscher och även utbildningsformer kan vara utsatta. Detta inkluderar även snabbspåren. Med snabbspår avses här den hjälp som branscherna tillsammans skapar för att underlätta för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen beskriver att de kriminella uppläggen ofta handlar om att manipulera lönekostnader så att det t.ex. utbetalas helt svarta löner eller bara betalas in en del av den arbetsgivaravgift som borde betalas. Det förekommer att själva affärsidén i ett bolag är att anställa personer på olika stöd. Företaget försätts därefter i konkurs, företrädarna skapar nya bolag och man flyttar anställda mellan bolagen för att återigen anställa dem på stöd. Vidare rör sig brottsligheten mellan olika myndigheter och former av utbetalningssystem. Snabbt genomförda politiska beslut ger inte sällan möjlighet till missbruk.

På senare tid har myndigheten fått signaler om oseriösa leverantörer inom den nya branschen med anläggningsboenden och HVB-hem. Arbetsförmedlingen vill också lyfta fram den upphandlade verksamheten i form av arbetsmarknadsutbildningar och kompletterande arbetsförmedlingstjänster som utgör en marknad på 4–6 miljarder kronor. I uppföljningen av leverantörer har Arbetsförmedlingen identifierat flera företag som inte är seriösa.

### **Är Arbetsförmedlingen utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet?**

Vid genomgången av de 79 anmälningarna har utredningen gjort följande iakttagelser. Redovisningen nedan följer de olika typer av utbetalningar som myndigheten gör.

*Anmälningar där flera system utsatts samtidigt*

Det finns 11 anmälningar där brottsligheten uppges rikta sig mot flera arbetsgivarstöd samtidigt. Rubriceringen i fallen har sin förklaring i hur Arbetsförmedlingen redovisade anmälningar under dessa år. Anmälningarna utmärker sig framför allt genom att samtliga avser fall där en misstänkt har riktat sig mot mer än ett utbetalningssystem. Samtliga avser juridiska personer (aktiebolag och ideella föreningar) och totalt finns misstankar om 148 fall av överträdelser. Det felaktigt utbetalda beloppet uppgår totalt till 13,6 miljoner kronor. Beloppet för enskilda anmälningar varierar mellan 52 000 kronor och 6,6 miljoner kronor. Antalet inblandade personer varierar mellan en och fyra och den angivna brottstiden ligger mellan några månader upp till drygt 3 år. Samtliga dessa fall utgör misstankar om kvalificerade välfärdsbrott.

Det finns vidare 26 anmälningar där flera anmälningar gjorts mot samma personer/företag. Om dessa kan nämnas nedanstående. I samtliga fall, utom ett, är det flera utbetalningssystem som är utsatta samtidigt.

- Sex anmälningar har gjorts mot en ideell förening och avser förstärkt anställningsstöd, lönebidrag, nystartsjobb, stöd för personligt biträde, trygghetsanställning och instegsjobb. Det totala beloppet uppgår till 10,7 miljoner kronor. I upplägget ingår två personer och det har angetts att oriktiga handlingar har använts. Brottstiden anges till över 7 år.
- Två anmälningar har riktats mot en enskild näringsverksamhet som fått utbetalt 1,1 miljoner kronor från utbetalningssystemen utvecklingsanställning och särskilt anställningsstöd. Oriktiga handlingar har använts och i båda anmälningarna anges att oriktiga identiteter förekommer.
- Tre anmälningar rör särskilt och förstärkt anställningsstöd samt nystartsjobb. I fallet förekommer ett aktiebolag och det har använts oriktiga handlingar. Beloppet uppgår till totalt 180 000 kronor. Brottstiden anges till två månader.
- Två anmälningar har riktats mot ett aktiebolag angående nystartsjobb. Beloppet uppgår till totalt 737 000 kronor och tidsperioderna till tre månader respektive 1,5 år.

- Två anmälningar har gjorts mot en ideell förening avseende trygghetsanställning och instegsjobb. Det förekommer oriktiga handlingar. Beloppet uppgår till totalt 1,57 miljoner kronor. I upplägget anges fyra personer vara inblandade och brottstiden anges till 6,5 år.
- Tre anmälningar har gjorts mot en enskild person gällande utbetalningssystemen merkostnadsersättning, ersättning till kompletterande aktör och nystartsjobb. Brottsrubriceringarna anges till urkundsförfalskning och det totala beloppet uppgår till 130 000 kronor. Brottstiden anges till dryg fyra år.
- Sex anmälningar rör ett ärende där en person misstänks för att i en enskild näringsverksamhet ha missbrukat sex olika utbetalningssystem. Dessa är stöd till personligt biträde, lönebidrag, utvecklingsanställning, förstärkt anställningsstöd, instegsjobb och särskilt anställningsstöd. Det totala beloppet uppgår till 277 000 kronor och det anges att det varit två personer inblandade i upplägget. Brottstiden anges till drygt nio månader.
- Två anmälningar har gjorts mot en enskild person avseende bidragsbrott, ringa brott, och urkundsförfalskning och avser etableringsersättning. Beloppet uppgår till knappt 2 500 kronor och ingen brottstid anges.

Utredningen bedömer att samtliga fall, utom det sist beskriva, dvs. 24 anmälningar är sådana att det rör sig om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Etableringsersättning*

Arbetsförmedlingen har gjort totalt 26 anmälningar som gäller etableringsersättning. Varken brottstiden eller beloppens storlek gör att den misstänkta brottsligheten bör anses som kvalificerad. Samtliga brottstider understiger 1 år och det högsta beloppet uppgår till cirka 31 000 kronor.

Däremot framgår det att i åtta anmälningar har oriktig identitet använts, dvs. i närmare en tredjedel av fallen. Dessa åtta anmälningar bör på grund härav anses som kvalificerade välfärdsbrott. Det kan i

sammanhanget noteras att det i nio anmälningar inte framgår om personen har använt en riktig identitet eller inte.

### *Nystartsjobb*

Det finns totalt 12 anmälningar gällande nystartsjobb. Fem anmälningar har ansetts innefatta kvalificerad välfärdsbrottslighet i genomgången där flera utbetalningssystem utsatts samtidigt (se ovan). Gällande de sju övriga anmälningarna uppgår brottstiderna i fem av dem till mellan 1–2 år och i en anmälan till mellan 2–3 år. Detta sammantaget med höga belopp, vilka ligger mellan 411 000 kronor och nästan 6 miljoner kronor, gör att dessa sex anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet. I ett av dessa förekommer dessutom en oriktig identitet och i två andra anmälningar är det två personer som är involverade i brottsupplägget. Av de totalt 12 anmälningarna gällande nystartsjobb omfattar därför 11 misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Särskilt anställningsstöd*

I fråga om särskilt anställningsstöd har Arbetsförmedlingen gjort sex anmälningar. Tre av dem får anses innefatta kvalificerad välfärdsbrottslighet i genomgången där flera utbetalningssystem utsatts samtidigt (se ovan). I två av de övriga anmälningarna uppgår beloppen till 122 000 kronor och drygt 2,1 miljoner kronor, varför även dessa omfattar misstankar om kvalificerade välfärdsbrott. En av dessa anmälningar ingår i en grupp av anmälningar som gjorts mot ett företag. Av de sex anmälningarna omfattar således totalt fem misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Lönebidrag*

Fem anmälningar gäller lönebidrag. Två anmälningar har ansetts innefatta kvalificerad välfärdsbrottslighet i genomgången där flera utbetalningssystem utsatts samtidigt (se ovan). Även de tre kvarvarande anmälningarna omfattar misstankar om kvalificerad välfärds-

brottslighet då ett av dem avser ett belopp på 209 000 kronor, ett har en brottstid på 1 år och ett involverar tre personer i brottsupplägget.

### *Bosättningsstöd m.m.*

En anmälan rör bosättningsstöd. I brottsupplägget finns två personer involverade och oriktiga handling har använts. En annan anmälan avser ersättning – materiell skada. Beloppet uppgår till 191 000 kronor och oriktiga handlingar har använts. Ännu en anmälan avser pendlingsstöd och inkluderar en brottstid på nästan 1 år samt oriktiga handlingar. Dessa tre anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Samlad bedömning*

Redovisningen ovan innebär sammantaget att totalt 57 anmälningar, dvs. 72 procent av det totala antalet anmälningar, innehåller misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Utredningen bedömer därför att Arbetsförmedlingen är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet och att merparten av antalet anmälningar innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

Det kan konstateras att av anmäld brottslighet så finns det misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet inom samtliga utbetalningssystem med undantag för utbetalningssystemet programresa. Med hänsyn tagen till vilka utbetalningssystem som innefattas i rubriceringen ”Flera arbetsgivarstöd” är det systemet med nystartsjobb som är mest utsatt/polisanmält (42 procent) följt av systemen instegsjobb (17 procent) och lönebidrag (13 procent). Lönebidragen utgör en mindre del av den brottslighet som kartläggningen identifierat, men Arbetsförmedlingen lyfter fram att lönebidrag tillsammans med bl.a. nystartsjobb utgör en relativt stor del av myndighetens återkrav. När det gäller nystartsjobben kan det konstateras att Arbetsförmedlingen inte har förordningsstöd för att göra arbetsmarknadspolitisk bedömning före beslut om ersättning vilket kan vara en delförklaring till att nystartsjobb är mer utsatt. En annan möjlig förklaring är att det inte fanns något tak för den ersättning som betalades ut vid nystartsjobb fram till den 1 april 2015.

## Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som riktas mot Arbetsförmedlingen ut?

### *Företag som brottsverktyg*

Ett av de kännetecken som utifrån undersökningen av anmälningar kan iakttas är att företag använts i uppläggen. I många fall är det en naturlig följd av att flera stöd bygger på utbetalningar till arbetsgivare. Företag förekommer i 75 procent av anmälningarna, varav aktiebolag förekommer mest frekvent (51 procent), därefter ideella föreningar (33 procent) och enskilda firmor (10 procent). Att företag används som brottsverktyg bekräftas såväl av Arbetsförmedlingen som i den senaste lägesbilden från Nationella underrättelsecentret och i olika rapporter från Brå.<sup>5</sup> Arbetsförmedlingen framhåller också att även civilsamhället används i allt större utsträckning och lyfter fram problematiken kring oseriösa aktörer inom ideella föreningar. För dessa föreningar saknas ett nationellt företrädarregister vilket gör det svårt att kontrollera dem.

### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

Oriktiga handlingar förekommer i 71 procent av anmälningarna. Vidare har oriktig identitet upptäckts i 25 procent av anmälningarna och det bör påpekas att det i lika stor andel av anmälningarna inte framgår om identiteten är riktig eller inte.

### *Antalet medverkande*

När det gäller antalet medverkande kan konstateras att 60 procent av anmälningarna endast har en person inblandad, att 29 procent av anmälningarna involverar två personer, att 2 procent av anmälningarna involverar 3 personer och att 9 procent involverar fyra personer.

---

<sup>5</sup> Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet 2016-2017, Nationella underrättelsecentret, Brå 2015:8 och 2016:10.

### *Brottstiden och beloppens storlek*

Angående brottstid kan noteras att 21 procent av anmälningarna har en angiven misstänkt brottstid på mellan 4–7 år och 33 procent på mellan 1–3 år. Resterande anmälningar anger en brottstid under 1 år.

När det gäller beloppen i anmälningarna rör det sig förhållandevis ofta om stora belopp. I 15 procent ligger beloppet mellan 1 miljon kronor och 8,2 miljoner kronor, i 12 procent ligger beloppet mellan en halv och en miljon kronor, och i 33 procent ligger beloppet mellan 100 000 kronor och 500 000 kronor.

### *Övriga iakttagelser*

Det har inte uppmärksammats några direkta internationella kopplingar gällande brottsligheten mot Arbetsförmedlingen.

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att det sammanlagda beloppet i anmälningarna för de år som granskats och som avser kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 40,3 miljoner kronor. Det ska jämföras med beloppet för samtliga anmälningar i undersökningen vilket uppgår till 40,5 miljoner kronor. Detta innebär att anmälningarna som avser misstänkta kvalificerade välfärdsbrott står för i princip hela det anmälda beloppet.

## **5.3.3 Arbetslöshetskassorna**

### **Rapporter och tidigare utredningar**

I IAFs rapport *Arbetslöshetskassornas rutiner för polisanmälan enligt bidragsbrottslagen* (IAFs rapport 2012:8, s. 21) anges att misstänkta bidragsbrott ofta består i att den ersättningssökande lämnar in kassakort där uppgifter inte stämmer överens med uppgifter från arbetsgivarintyg eller med uppgifter som kommer fram via samkörningar av data med Försäkringskassan eller CSN. Motsvarande anges i *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74, s. 134), där det står att en väsentlig orsak till felaktiga utbetalningar av ersättning bedöms vara felaktigt deklarerade kassakort, där sökanden anger att man varit arbetslös när man egentligen arbetat (vitt eller svart).

Liksom för Arbetsförmedlingen utgör arbetsgivarintyget ett viktigt intyg för arbetslöshetskassorna. I rapporten *Intyget som*

*dörröppnare till välfärdssystemet* (s. 36) beskriver Brå bl.a. att arbetslöshetskassorna hanterar stora mängder arbetsgivarintyg, vilket innebär att vissa kassor har infört egna standarder som underlättar för handläggarna. Brå uppger i rapporten att det enligt IAF är så att arbetslöshetskassorna ofta får ofullständigt ifyllda arbetsgivarintyg, och det kan vara svårt att bedöma om de är felaktiga eller bara slarvigt ifyllda. Kraven på kvaliteten på arbetsgivarintygen varierar mellan arbetslöshetskassorna. Ett ofullständigt intyg kan godtas av en kassa men inte av en annan.

Av Brås rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (s. 117–118) framgår att exempelvis intyg som visar att personen blev uppsagd när denne i själva verket själv sade upp sig används för att få ersättning från arbetslöshetskassa. Det vanligaste är dock att den enskilde haft annan ersättning parallellt med arbetslöshetsersättning. Det kan då handla om ersättning från Försäkringskassan eller CSN, men också om att den enskilde haft svarta inkomster.

## **Inhämtade uppgifter från arbetslöshetskassorna**

### *Undersökning av arbetslöshetskassornas brottsanmälningar*

Arbetslöshetskassorna har rapporterat in uppgifter om sammanlagt 2 193 anmälningar till utredningen vilka avser brott mot välfärdsystemen.

Brottsrubriceringen i anmälningarna är i princip uteslutande olika former av bidragsbrott. Några enstaka anmälningar (cirka 10 stycken) har andra rubriceringar som bedrägeri, brukande av osann urkund, osant intygande och urkundsförfalskning.

Impulserna i anmälningarna har i nästan 70 procent av fallen kommit genom egen kontroll. I 10 procent av anmälningarna framgår inte varifrån impulsen kommit. I fråga om de övriga 20 procenten har impulsen i merparten fall kommit utifrån. Det finns dock en osäkerhet i denna siffra på grund av det sätt som informationen har redovisats till oss.



## Är arbetslöshetskassorna utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet?

Inledningsvis kan konstateras att det i fråga om arbetslöshetskassornas utbetalningssystem endast finns utbetalningssystemet för arbetslöshetsersättning.

Vid genomgången av gjorda anmälningar har utredningen gjort följande iakttagelser.

I merparten av de 2 193 anmälningarna understiger brottstiden 1 år, beloppen är förhållandevis låga och det finns inte några andra kvalificerande moment som gör att anmälningarna bör omfattas av utredningens uppdrag. Det finns dock en del anmälningar som skiljer sig från mängden. I 262 anmälningar ligger brottstiden mellan 1 och nästan 5 år. Ytterligare ett ärende utmärker sig med en brottstid på 12 år. Det finns vidare 44 anmälningar i vilka beloppet uppgår till mellan 100 000–585 000 kronor. Samtliga dessa 307 anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

När det gäller andra kvalificerande moment finns fem anmälningar i vilka två eller tre personer har deltagit i upplägget och då använt sig av oriktiga arbetsgivarintyg. I ett annat ärende har totalt tre oriktiga arbetsgivarintyg från två olika arbetsgivare använts. I två anmälningar har arbetstagaren, som haft falskt körkort, fått lön från ett utländskt företag samtidigt som arbetslöshetsersättning har erhållits i Sverige. Även nu angivna åtta anmälningar innefattar kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Detta innebär sammanfattningsvis att totalt 315 anmälningar, dvs. 14 procent av totalt antal, innehåller misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Utredningen bedömer därför att arbetslöshetskassorna är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet men att merparten av antalet anmälningar inte innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

## Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottsligheten mot arbetslöshetskassorna ut?

### *Företag som brottsverktyg*

I några anmälningar är egna företag inblandade. I två fall har personen inte uppgett att denne haft eget företag, och i ett av dessa har företaget dessutom erhållit statliga bidrag. I ytterligare ett fall har personen arbetat i sin makes företag och maken har utfärdat ett arbetsgivarintyg till personen. Personen har arbetat i företaget under flera år utan att skatter har betalats in, och samtidigt erhållit ersättning från arbetslöshetskassan med 800 000 kronor under 12 år.

### *Brottstid och beloppens storlek*

Av genomgången framgår att brottstiden i 83 procent av de anmälningar som omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet ligger mellan 1 och 5 år, och att brottstiden i en anmälan uppgår till 12 år. Beloppen i anmälningarna ligger mellan drygt 6 000 kronor och 800 000 kronor. I 31 procent av anmälningarna ligger beloppet över 100 000 kronor.

### *Antalet medverkande*

I fem anmälningar har två eller tre personer deltagit i brottsupplägget och man har använt sig av oriktigt arbetsgivarintyg.

### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

Oriktiga handlingar har använts i 42 anmälningar (13 procent). Det kan särskilt noteras att 21 anmälningar av dessa avser oriktigt körkort och 11 stycken oriktigt arbetsgivarintyg. Det förekommer fall där en person har fått full arbetslöshetsersättning samtidigt som denne har arbetat heltid under annan identitet.

### Övriga iakttagelser

Den internationella koppling som innebär att personer som erhållit ersättning från arbetslöshetskassa i Sverige även erhållit lön utomlands, bör noteras.

Det finns exempel på att man använt sig av flera olika arbetsgivarintyg från mer än en arbetsgivare. Det finns vidare exempel på andra tillvägagångssätt som lett till dubbla utbetalningar. Ett sådant är att personer har studerat heltid samtidigt som de har erhållit ersättning från arbetslöshetskassan. Ett annat att en frihetsberövad person uppgett sig vara helt arbetslös och erhållit ersättning eller att en person har arbetat och varit föräldraledig samtidigt som ersättning utgått. En annan person har saknat såväl arbets- som uppehållstillstånd i Sverige sedan flera år tillbaka, men ändå uppburit ersättning.

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att det sammanlagda beloppet i anmälningarna som omfattar anmälningar som innehåller kvalificerad välfärdsbrottslighet för den tid som granskats uppgår till 26,8 miljoner kronor. Det ska jämföras med beloppet för samtliga anmälningar i undersökningen vilket uppgår till 64,3 miljoner kronor. Detta innebär att anmälningarna som rör misstänkt kvalificerad välfärdsbrottslighet utgör 42 procent av totalt anmält belopp.

## 5.3.4 Centrala studiestödsnämnden

### Rapporter och tidigare utredningar

Av Brås rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (s. 119) framgår att det har uppmärksammats att personer uppgett att de ska studera utomlands, men sedan aldrig genomfört studierna. I ett av de fall som studerats var syftet aldrig att studera utan i stället att använda studiemedlen för att betala skulder. I ett annat kan avsikten i och för sig ha varit att studera, men så har inte skett och som skäl för det har den misstänkte hänvisat till bristande hälsa vilket denne har försökt styrka med läkarintyg.

I rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (s. 45–46) har Brå identifierat ett antal varianter på felaktiga studieintyg som kan användas för att få utbetalningar från CSN. Det förekommer att

den studerande lämnar in felaktigt antagningsbevis eller studie-försäkrans för att erhålla studiebidrag och studielån för studier utomlands. Detta beror på att vid studiemedel för studier utomlands kan CSN betala ut ett förhållandevis stort engångsbelopp i förskott innan terminens början. Besluten hos CSN påverkas också av flera andra typer av intyg, vilket redogörs för i nämnda rapport. Dessa är arbetsgivarintyg, lönespecifikationer, läkarintyg, bostadsintyg, närvarointyg och olika former av identitetshandlingar.

## Inhämtade uppgifter från CSN

### *Undersökning av CSN:s brottsanmälningar*

CSN har under åren 2011–2015 upprättat 881 anmälningar som avser missankar om brott mot välfärdssystemen.

Majoriteten avser misstankar om bidragsbrott. Dessa utgör 95 procent av anmälningarna om man tar hänsyn till såväl normalgraden som den grova varianten av brottet. I resterande 5 procent av fallen är brottet rubricerat som urkundsförfalskning.

De misstänkta brotten har i de flesta fall upptäckts genom impulser från handläggare eller på annat sätt genom myndighetens kontrollarbete (97 procent). I några få fall har det misstänkta brottet upptäckts genom tips från andra myndigheter, organisationer och privatpersoner. Genom ett mera aktivt arbete med samverkan har CSN under 2016 fått in fler impulser från andra aktörer, exempelvis utländska skolor och andra myndigheter.

### *Annan myndighetsintern information av betydelse*

CSN har genom tidigare interna utredningar identifierat vissa områden där risken för fel är hög. Ett område där risken för mer kvalificerad brottslighet är högre är studiemedel för studier utomlands. Av den information som utredningen fått del av framgår bl.a. att förfalskningar förekommer i stor utsträckning bland bidragsbrott inom utlandsstudiemedel; 42 av 101 av de anmälda bidragsbrotten inom utland för 2015 begicks med en eller flera förfalskningar. Ytterligare sju anmälningar om misstänkt urkundsförfalskning polis-anmälades inom utlandsstudier; tre inom studier i Sverige. Vidare

konstaterar CSN att det under 2015 har skett en ökning av ärenden där det finns ett samband mellan två eller fler personer som misstänks för bidragsbrott, s.k. sambandsärenden; åtta ärenden med sammanlagt 52 personer jämfört med fyra sambandsärenden med tolv personer under 2014. I samtliga fall rör det sig om utlandsstudier, framför allt språkstudier. Enligt lämnade uppgifter från CSN framgår att antalet upptäckta sambandsärenden och antalet personer som ingår i ett sambandsärende fördubblades under 2016 jämfört med 2015. Enligt CSN är det tydligt att gärningspersonerna ändrar sitt upplägg i takt med att de lär sig om myndighetens arbetsmetoder, vilket försvårar CSN:s kontrollarbete.

### Är CSN utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet?

Vid genomgången kan noteras att samtliga anmälningar avser misstänkt brottslighet mot studiestödsystemet. Av genomgången framgår att 98 procent av fallen som anmälts är misstänkta brott avseende studiemedel. I 13 anmälningar avser misstankarna studiehjälp och 3 anmälningar avser återbetalning av lån. Inte någon anmälan är gjord vad avser utbetalningar för hemutrustningslån.

Vid genomgången av CSN:s anmälningar har vi bedömt att 35 procent (304 anmälningar) av totalt 881 genomgångna anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Utredningen menar därför att CSN är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet men att merparten av antalet anmälningar inte innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

Det utbetalningssystem inom CSN som är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet är studiestödsystemet. När det gäller hemutrustningslån kan det dock konstateras att myndigheten inte haft någon kontroll riktad mot systemet varför det inte går att dra några slutsatser om i vilken utsträckning det förekommer kvalificerad välfärdsbrottslighet där.

## Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som riktar sig mot CSN ut?

### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

I 72 procent av de anmälningar som bedömts gälla kvalificerade välfärdsbrott förekommer oriktiga handlingar.

### *Antalet medverkande*

I 54 procent av de anmälningar som omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet är fler än en person inblandade. Det kan noteras att i de fall flera personer förekommer i upplägget kan det t.ex. avse samma skola och samma tillvägagångssätt. När det gäller anmälningar där flera personer samverkat kan det ofta misstänkas att någon har samordnat ansökningarna, eller att ett förfalskat antagningsbevis använts av en eller flera personer. Det har också noterats samband på så sätt att flera misstänkta personer är bosatta i samma stad eller område.

### *Beloppens storlek*

Det kan konstateras att det anmälda beloppet varierar från 4 508 kronor till 833 000 kronor, vilket innebär att de kvalificerade välfärdsbrotten omfattar såväl större som mindre utbetalningar.

### *Övriga iakttagelser*

När det gäller frågan om brottsligheten kan anses kännetecknas av internationella kopplingar kan utredningen lyfta fram vad CSN anfört om studier utomlands. Av redovisningen från anmälningarna framgår dock inte i vilken utsträckning det avsett studier utomlands eller i Sverige.

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att det sammanlagda beloppet i anmälningarna för den tid som granskats och som utgör kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 33,6 miljoner kronor. Det ska jämföras med beloppet för samtliga anmälningar i undersökningen vilket uppgår till 57 miljoner

kronor. Detta innebär att anmälningarna som rör misstänkt kvalificerad välfärdsbrottslighet utgör 59 procent av totalt anmält belopp.

### 5.3.5 Försäkringskassan

#### Rapporter och tidigare utredningar

Av Brås rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (s. 116) framgår att flera olika ageranden har observerats mot Försäkringskassan. Det har varit fråga om förfalskade hyreskontrakt, skenseparationer (dvs. att två personer skiljs på pappret för att bli berättigade till olika former av utbetalningar men fortsätter att leva tillsammans), utomlands bosatta som uppburit exempelvis barnbidrag utan att vara berättigade, underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden t.ex. förbättrad arbetsförmåga eller förändrade inkomstförhållanden. Man har vidare observerat förfalskade arbetsgivarintyg och lönespecifikationer som använts för att inträda i systemet. Sådana kan även leda till för hög SGI och därmed till för hög utbetalad ersättning. Det kan också vara fråga om att personen har erhållit svarta inkomster samtidigt som denne uppburit ersättning från Försäkringskassan.

I Brås rapport *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* beskrivs bl.a. problemen med olika typer av missbruk av läkarintyg. De varianter som Brå redogör för är förfalskade, manipulerade eller köpta läkarintyg, intyg som ställs ut av vilseledda eller hotade läkare samt intyg som påverkas av läkarens effektivitets- och vinstkrav.

#### *Särskilt om assistansbedrägerier*

Åklagarmyndigheten har i promemorian *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning* (RättsPM 2015:5, s. 15–16) studerat hur brottsligheten mot assistansersättningssystemet ser ut. Myndigheten har uppmärksammat två huvudtyper av assistansbedrägerier; simulantfallet och utnyttjandefallet.

Med simulantfallen menas fall där brukaren antingen låtsas ha ett hjälpbehov eller överdriver sitt hjälpbehov. Det förekommer såväl fall där själva funktionshindret har simulerats, som fall där funktionshindret är verkligt men inget hjälpbehov eller åtminstone mindre hjälpbehov föreligger än det som uppgetts för Försäkringskassan.

När det gäller utnyttjandefallen har brukaren för det mesta ett reellt funktionshinder och hjälpbehov, men används som ett brottsverktyg för att få ut felaktig ersättning. Detta sker antingen genom att brukaren framställs som mer osjälvständig och hjälpbehövande än vad som är fallet eller genom att brukaren inte får sitt hjälpbehov tillgodosett. Många gånger ges ett minimum av hjälp för att kostnaderna ska hållas nere och därigenom maximera brottsvinsterna. Detta kan t.ex. åstadkommas genom att assistansen utförs av svart arbetskraft. Enligt Åklagarmyndigheten verkar det i flera fall ha varit fråga om barn eller personer med så svåra funktionsnedsättningar att de i princip är beroende av sin omgivning. I många fall kan brukarna inte förmedla sig till omgivningen på grund av språkförbistringar eller sitt funktionshinder. De som borde sörja för brukaren, exempelvis vårdnadshavare, god man eller förvaltare, har i vissa fall visat sig vara delaktiga i brottsupplägget, vilket innebär att brukaren inte har haft någon som tillvaratagit dennes rätt. I utnyttjandefallen är brukaren ofta omgiven av en begränsad krets av personer, ibland närstående, vilket gör det svårare att upptäcka brukarens egentliga tillstånd och hjälpbehov. Ofta anställs närstående som personliga assistenter och dessa för brukarens talan vid besök hos läkare och myndigheter. I dessa fall deltar inte heller brukaren i verksamhet utanför hemmet.

I vissa fall är den som företräder assistansföretaget delaktig i brottsupplägget och har ett uppenbart ekonomiskt motiv med verksamheten. Vinster utgörs i dessa fall av skillnaden mellan det schablonbelopp som betalas ut av Försäkringskassan och den "lön" som företaget betalar ut till assistenten som kan vara fiktiv.

I såväl simulantfallen som utnyttjandefallen är antalet assistanstimmar som redovisas till Försäkringskassan större än det antal timmar som faktiskt utförts. Detta sker vanligen genom att det upprättas falska eller osanna tidsredovisningar och assistansräkningar. Antingen justeras redan befintliga assistenters tidsredovisningar genom att antalet timmar ökas, eller så uppger man att fiktiva assistenter har arbetat dessa timmar. I vissa fall har de personer som sätts upp som fiktiva assistenter varit medvetna om agerandet, ibland har de varit helt omedvetna om vad som försiggår.

För att dölja brottsligheten upprättas många gånger falska anställningsbevis. Löner utbetalas på ett till synes korrekt sätt, kontrolluppgifter lämnas och skatter och avgifter betalas, men den fiktiva



assistenten betalar ofta tillbaka lönen, helt eller delvis, till anordnaren eller brukaren. Det förekommer också att nära anhöriga får behålla hela lönen för att på så vis försörja sig.

De fiktiva assistenterna kan ha olika motiv för att ställa upp med sitt namn. Ett kan vara att de får en försörjning eller extra inkomst även om de inte får behålla hela lönen. Ett annat kan vara att de vill ha en vit inkomst att visa upp som försörjning eftersom de i övrigt lever på svarta inkomster. Andra motiv kan vara att erhålla uppehållstillstånd genom en fiktiv anställning eller skaffa sig andra förmåner som arbetslöshetsersättning, sjukpenning, föräldrapenning och pension, vilket är möjligt med hjälp av den kontrolluppgift som skickas från assistansanordnaren till myndigheterna. Det kan vidare vara nödvändigt att kunna visa upp en anställning för att få banklån eller hyreskontrakt.

Assistenternas tidsredovisningar och räkningar ska skrivas under av denne själv samt av brukaren eller dennes ställföreträdare. Gällande detta förhållande har det förekommit att samtliga uppgifter i stället fyllts i av anordnaren, brukaren eller ställföreträdaren. Det förekommer också att assistenten skriver under dokumenten in blanco och att uppgifterna därefter fylls i av annan. I flera fall har det bara genom att titta på dokumenten kunnat misstänkas att något är fel, exempelvis genom att assistenten skrivit under med olika handstilar och stavat sitt namn fel.

Enligt Försäkringskassans rapport *Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättningen?* (Socialförsäkringsrapport 2016:8, s. 21–22) rör många mål en kombination av de brottsliga tillvägagångssätten på så sätt att brukarens behov är kraftigt överdrivna samtidigt som assistans inte lämnats i den utsträckning och av de personer som anges i tidsredovisningen.

I betänkandet *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6, s. 170–172) anges tre gemensamma drag för de ågeranden som riktas mot assistanssystemet. Dessa överensstämmer i stort med vad som redogjorts för ovan och avser fusk med tidsredovisningen, svårigheten att kontrollera vid utlandsvistelser och nära anhöriga som assistenter. I fråga om utlandsvistelser anges i betänkandet att det bland fuskärendena är vanligt förekommande att brukare utnyttjar möjligheten att vara utomlands och att den möjligheten i princip har utnyttjats i alla ärenden där grov organiserad

brottslighet har förekommit. Vid brukarens och assistenternas utlandsvistelser minskar risken för upptäckt och de brukare som simulerar eller överdriver sina funktionshinder kan leva mer normalt. Det sägs också att assistansersättningen kan ge ett betydande överskott eftersom det i många länder är billigare att leva än i Sverige och lönerna är lägre. I flera fall har brukaren använt assistenter från det land denne befinner sig i. Kontrollmöjligheterna i många länder utanför EU är små eller obefintliga, varför det inte går att säkerställa att assistansanordnaren betalat löner, skatter och avgifter, eller ens att den uppgivna assistenten existerar. Det finns dock en särskild regel i 51 kap. 16 § andra stycket SFB som anger att om assistansen har utförts av någon som är bosatt utanför EU betalas assistansersättning endast ut om det finns särskilda skäl. Det sägs vidare att det i fuskfallen är vanligt förekommande att brukaren i princip enbart har närstående som assistenter. Ett sådant upplägg används för att undgå Försäkringskassans kontroll. När det handlar om fall i vilka funktionshinder simuleras eller överdrivs har de närstående ofta en mycket aktiv roll i utredningsfasen inför beviljandet av ersättningen och många gånger förs brukarens talan uteslutande av närstående, såväl vid besök hos läkare som hos Försäkringskassan. De närstående kan då t.ex. uppge att brukaren inte själv kan tala eller att denne inte förstår svenska, vilket innebär att läkaren och Försäkringskassans handläggare inte kan ha en egen kommunikation med brukaren. I detta sammanhang har det också uppmärksammats att brukaren har fått avstå från olika aktiviteter för att ersättningen till de anhöriga inte ska minskas.

Det finns vidare exempel på mer utstuderade fall kopplade till grov organiserad brottslighet som går ut på att assistansanordnare knyter brukare till sig genom att i andra länder söka upp och hämta funktionshindrade personer till Sverige (se bl.a. SOU 2012:6, s. 165–166 och ISF och Brå 2011:12, s. 61–62). Enligt Försäkringskassan handlar det i dessa fall om anhöriginvandring. Det har också observerats att anordnare aktivt har letat brukare på flyktingförläggningar och utnyttjat deras svaga situation. Här ska dock förtydligas att assistansersättning inte kan beviljas innan personen i fråga har beviljats asyl eller uppehållstillstånd. I några fall har anordnaren lånat ut pengar till brukarens resa till Sverige och på så sätt har brukaren hamnat i en beroendesituation till anordnaren som kan vara svår att ta sig ur. Det har även förekommit att anordnare har hotat brukare med att denne

kommer att utvisas om denne avslöjare upplägget eller söker sig till en annan anordnare. I ett fåtal fall kopplade till grov organiserad brottslighet har också iakttagits att anordnare har ansökt om uppehållstillstånd och arbetstillstånd för personer som befinner sig utanför EU och anställt dem som assistenter. Innan assistenten har fått permanent uppehållstillstånd är denne beroende av sitt arbete och därmed av anordnaren. I denna situation kan assistenterna utnyttjas bl.a. som ”gångare”, vilket innebär att denne på pappret får en lön utbetald, men sedan tvingas återbetala en del till anordnaren.

## Inhämtade uppgifter från Försäkringskassan

### *Undersökning av Försäkringskassans brottsanmälningar*

Försäkringskassan har rapporterat in uppgifter om sammanlagt 3 384 anmälningar till utredningen vilka avser brott mot välfärds-systemen. Undersökningen omfattar anmälningar som Försäkringskassan gjort under åren 2013–2015.<sup>6</sup>

Vad gäller rubriceringarna av anmälningarna fördelar de sig så att 82 procent av anmälningarna avser bidragsbrott (2 788 stycken), 9 procent avser grovt bidragsbrott (311 stycken), 6 anmälningar avser ringa bidragsbrott, 71 vårdslöst bidragsbrott, 47 bedrägeri, 64 grovt bedrägeri och 1 anmälan bedrägligt beteende. Osann försäkran och urkundsförfalskning återfinns i en anmälan vardera. För 94 anmälningar finns ingen rubricering angiven.

Försäkringskassan har i 56 procent av anmälningarna fått impulser från den egna kontrollen.

### *Annan myndighetsintern information av betydelse*

I februari 2016 redovisade Försäkringskassan ett regeringsuppdrag som handlar om myndighetens arbete med att förebygga felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott (*Särskild redovisning av*

---

<sup>6</sup> Antalet anmälningar i undersökningen motsvarar i princip det totala antalet brottsanmälningar som gjorts under dessa år. Utredningen har dock fått kompletterande uppgifter från Försäkringskassan i form av ytterligare några anmälningar, men på grund av risk för att några anmälningar bl.a. räknas två gånger har inte dessa tagits med i undersökningen. Utredningens bedömning är att detta inte påverkar resultaten nämnvärt då dessa inte innehåller några nya uppgifter i förhållande till de anmälningar som ingår i undersökningen.

*felaktiga utbetalningar*, Svar på regeringsuppdrag, 2016-02-19, dnr 005742-2015). I detta står bl.a. att det, när det gäller assistansersättningen, har förekommit flera fall med organiserade upplägg med flera inblandade aktörer. När det gäller tillfällig föräldrapenning anger Försäkringskassan vidare att man sett en stor ökning av återkravsbeloppen och antalet anmälningar mellan åren 2013 och 2015, och påpekar att detta kan bero på att man infört riktade kontroller inom förmånen. Det anges att återkraven ligger mellan 20 000 kronor och 500 000 kronor. Enligt kompletterande uppgift från Försäkringskassan kan ökningen också bero på den högre graden av automatisering och att föräldraförsäkringen blivit mer lättillgänglig genom att man på ett enkelt sätt kan ansöka och begära ersättning via en tillfällig föräldrapenning-applikation.

Vad avser felaktigt utbetalat tandvårdsstöd kan nämnas att Försäkringskassan bedömer att de felaktiga utbetalningarna utgör mellan 100 och 180 miljoner kronor per år. Försäkringskassans återkrav av tandvårdsstöd uppgår till omkring 20 miljoner kronor per år. (Prop. 2016/17:153 s. 56)

### **Är Försäkringskassan utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet?**

Vid genomgången av de 3 384 anmälningarna har utredningen gjort nedanstående iakttagelser. Redovisningen följer de olika typer av utbetalningar som myndigheten gör.

#### *Aktivitetsersättning*

Försäkringskassan har rapporterat 14 brottsanmälningar som rör aktivitetsersättning. I elva av dem uppgår brottstiden till mellan 1–9 år och i ytterligare ett uppgår det anmälda beloppet till 927 000 kronor. Tolv anmälningar omfattas därför av utredningens uppdrag.

### *Aktivitetsstöd*

Försäkringskassan har rapporterat 141 brottsanmälningar som rör aktivitetsstöd.

Av dessa har 18 stycken en brottstid på mellan 1 och drygt 12 år. Ytterligare två anmälningar avser belopp över 100 000 kronor. I ett ärende har personen uppburit aktivitetsstöd under falsk identitet och samtidigt fått sjukersättning med den riktiga identiteten. Totalt utgör således 21 anmälningar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Arbetskadeföränta*

Försäkringskassan har redovisat 14 brottsanmälningar som rör arbetskadeföränta.

I 13 fall uppgår brottstiden till mellan 1 och drygt 9 år. Beloppen varierar från 26 000 kronor till 966 000 kronor. Dessa anmälningar omfattar misstankar om kvalificerade välfärdsbrott.

### *Assistansersättning*

Försäkringskassan har rapporterat 88 anmälningar som rör assistansersättning. Brottstiden i 43 anmälningar ligger mellan 1–7 år. Beloppen varierar från 12 400 kronor till 2,3 miljoner kronor. I ytterligare 16 anmälningar ligger beloppet mellan 126 000 kronor–10,1 miljoner kronor. Sammantaget innebär det att 59 anmälningar om assistansersättning omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Barnbidrag*

Försäkringskassan har rapporterat 321 anmälningar som rör barnbidrag. I 199 av dem uppgår brottstiden till mellan 1–8 år. Beloppen varierar mellan 3 500 kronor och 261 600 kronor. Därutöver finns fyra anmälningar som avser ett belopp över 100 000 kronor. Totalt omfattas således 203 misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Bilstöd*

I fråga om bilstöd har sju anmälningar gjorts. I tre anmälningar ligger brottstiden mellan 1–18 år och i ytterligare ett fall uppgår beloppet till 188 000 kronor. Dessa fyra anmälningar omfattas därmed av utredningens uppdrag.

### *Boendetillägg*

Det finns en anmälan som avser boendetillägg. Anmälan innehåller dock inga kvalificerande moment, varför den inte omfattas av utredningens uppdrag.

### *Bostadsbidrag*

Bostadsbidrag förkommer i 299 anmälningar. Brottstiden i 152 anmälningar uppgår till mellan 1–10 år. Ett ärende avser ett belopp om 173 000 kronor. Totalt omfattar 153 anmälningar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Bostadstillägg*

När det gäller bostadstillägg har 200 anmälningar gjorts. I 137 av dessa ligger brottstiden mellan 1–10 år. Det finns därutöver tre anmälningar som avser belopp mellan 105 000–294 000 kronor. Totalt omfattar således 140 anmälningar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Föräldrapenning*

Totalt 466 anmälningar gäller föräldrapenning. I 199 av dem anges en brottstid över 1 år och i ytterligare 12 stycken anges ett belopp över 100 000 kronor. Därutöver anges i en anmälan att den misstänkte har försetts med en felaktig inkomstuppgift från ett aktiebolag i vilket dennes sambo satt som ledamot. Samtliga dessa 212 anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Tillfällig föräldrapenning*

När det gäller tillfällig föräldrapenning finns totalt 861 anmälningar. I 508 av dessa anges en brottstid på över 1 år och i ytterligare 19 anmälningar anges beloppet till över 100 000 kronor. Därutöver har i tre anmälningar använts falska arbetsgivarintyg i kombination med företag som brottsverktyg.<sup>7</sup> Totalt 530 anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Handikappersättning*

Gällande handikappersättning har 15 anmälningar gjorts. Av dessa innehåller 13 anmälningar en misstänkt brottstid som överstiger 1 år och uppgår som mest till över 23 år. Beloppen varierar mellan 23 000–250 000 kronor. Dessa 13 anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Sjukersättning*

Av totalt 356 anmälningar som gäller sjukersättning förekommer en brottstid mellan 1–14 år i 313 stycken. För de anmälningar som har en brottstid under 1 år eller för vilka det inte finns någon brottstid angiven är det 12 stycken som avser ett belopp mellan 100 000–657 000 kronor. Samtliga dessa anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Totalt omfattar 325 anmälningar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

I övriga fall finns vissa intressanta moment som att personen arbetat i utlandet samtidigt som denne uppburit sjukersättning i Sverige, men i avsaknad av ytterligare kvalificerande moment har dessa lämnats utanför uppdraget.

---

<sup>7</sup> I vissa anmälningar som gäller såväl föräldrapenning som tillfällig föräldrapenning har antingen angetts en brottstid som sträcker sig över flera år eller ett stort belopp under förhållandevis kort tid. Detta har sin förklaring i att en anmälan kan innehålla misstänkt brottslighet mot flera olika utbetalningssystem, även om detta inte angetts i kodschemat.

### *Sjukpenning*

När det gäller anmälningar som rör sjukpenning har totalt 407 anmälningar gjorts. I 129 stycken uppgår brottstiden till mellan 1 och drygt 12 år. Det finns vidare 36 anmälningar där beloppet ligger mellan 100 000–325 000 kronor, trots att brottstiden ligger under 1 år. I sex anmälningar finns 2–3 personer involverade och det förekommer oriktiga arbetsgivarintyg samt att arbetsgivaren i vissa fall har lämnat de felaktiga intygen. I ytterligare två fall har aktiebolag använts för att verifiera oriktig inkomst till grund för utbetalning av sjukpenning. I ett av dessa har den misstänkte uppgett oriktigt inkomst från eget aktiebolag och i det andra har maken genom arbetsgivarintyg oriktigt intygat viss inkomst för hustrun för att få en SGI fastställd. Samtliga dessa anmälningar ingår i utredningens uppdrag. Totalt omfattar alltså 173 av dessa misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Tandvårdsstöd*

När det gäller tandvårdsstöd har 18 anmälningar gjorts. I 16 av dessa uppgår beloppet till mellan 185 000 kronor till 2,2 miljoner varför de på denna grund få anses omfatta misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Underhållsstöd*

I fråga om underhållsstöd har totalt 160 anmälningar gjorts. I 95 av dessa förekommer en brottstid som överstiger 1 år och i ytterligare 3 anmälningar anges ett belopp på över 100 000 kronor. Dessa 98 anmälningar omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> På samma sätt som gäller anmälningarna avseende föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning finns anmälningar som innehåller misstänkt brottslighet mot flera olika utbetalningssystem, vilka dock inte har angetts i kodschemat.



### *Vårdbidrag*

Försäkringskassan har gjort 16 anmälningar som gäller vårdbidrag. Av dessa anges brottstiden variera mellan 1–5 år i nio anmälningar, varför dessa omfattas av utredningens uppdrag på denna grund. Ytterligare en anmälan bör omfattas eftersom beloppet uppgår till drygt 111 000 kronor. Totalt omfattar alltså 10 anmälningar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Samlad bedömning*

Det totala antalet anmälningar fördelar sig enligt följande i fråga om brottsutsatta system: tillfällig föräldrapenning (25 procent), föräldrapenning (14 procent), sjukpenning (12 procent), sjukersättning (10 procent), barnbidrag (9 procent), bostadsbidrag (9 procent), bostadstillägg (6 procent), aktivitetsstöd (4 procent), assistansersättning (3 procent) och därefter aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, bilstöd, boendetillägg, handikappersättning, tandvårdsstöd, underhållsstöd och vårdbidrag.

Enligt utredningens bedömning förekommer det misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet mot Försäkringskassan i 1 982 anmälningar, vilket utgör 59 procent av det totala antalet anmälningar som gått igenom. Dessa anmälningar fördelar sig mellan utbetalningssystemen med 27 procent gällande tillfällig föräldrapenning, 16 procent gällande sjukersättning, 11 procent föräldrapenning, 10 procent barnbidrag, 9 procent sjukpenning, 8 procent bostadsbidrag, 7 procent bostadstillägg, 5 procent underhållsstöd och 3 procent assistansersättning. När det gäller utbetalningssystemen aktivitetsersättning, aktivitetsstöd, arbetsskadelivränta, bilstöd, handikappersättning, tandvårdsstöd och vårdbidrag förekommer dessa i 1 procent eller mindre av anmälningarna som avser kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Utredningen bedömer således att Försäkringskassan är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet och att merparten av antalet anmälningar innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här. Brottsligheten riktas mot samtliga utbetalningssystem (förutom boendetillägg för vilket det fanns en anmälan) inom vilka det förekommer anmälningar.

## Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottslighet som riktas mot Försäkringskassan ut?

### *Företag som brottsverktyg*

I anmälningarna från Försäkringskassan har företag använts som brottsverktyg i 8 procent av fallen (152 fall, varav aktiebolag i 95 fall och enskild näringsverksamhet i 57 fall).

### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

Oriktiga handlingar har använts i 34 procent av fallen (arbetsgivarintyg i 66 fall, läkarintyg i 16 fall, övriga intyg i 599 fall). I fyra fall (0,2 procent) har uppmärksammats att oriktig identitet har använts.

### *Antalet medverkande*

I 2 procent (40 stycken) av fallen finns mer än en person inblandad i brottsupplägget; i 36 fall anges att 2 personer är inblandade och i 4 fall anges att det finns 3 personer inblandade.

### *Brottstid och beloppens storlek*

Angående brottstiden kan noteras att det för 81 procent av anmälningarna anges en brottstid på mellan 1 år och under 5 år. I intervallet 5 år – under 10 år ligger 12 procent av anmälningarna medan 0,5 procent har en brottstid på mellan 10 år och drygt 23 år. Andelen anmälningar med en brottstid under 1 år uppgår till 5 procent och i knappt två procent av anmälningarna har ingen brottstid angetts.

Gällande beloppen anges i 61 procent av fallen att beloppet ligger under 100 000 kronor. I 34 procent av fallen ligger beloppet mellan 100 000 kronor och 500 000 kronor. Belopp mellan en halv och en miljon kronor förekommer i 4 procent av fallen och 2 procent av fallen ligger i intervallet 1 miljon kronor till 10,1 miljoner kronor.

### Övriga iakttagelser

I kodschemat har Försäkringskassan gjort anteckningar om upprepad brottslighet i 12 procent (240 stycken) av fallen. I 11 procent (218 fall) av fallen har det gjorts anteckningar om internationella kopplingar (arbetat utomlands, ofta i Norge eller Danmark, samtidigt som ersättning erhållits i Sverige; personen har inte anmält flytt utomlands m.m.).

Särskilt mot bakgrund av vad som redovisats ovan om assistansersättningen bör noteras att viss brottslighet som riktas mot Försäkringskassans utbetalningssystem i hög grad är organiserad och systematisk. De tillvägagångssätt som uppmärksammats vid brott mot assistansersättningen visar på avancerade brottsupplägg med flera personer inblandade.

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att de sammanlagda beloppet i anmälningarna för den tid som granskats och som utgör kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 308 miljoner kronor. Det ska jämföras med beloppet för samtliga anmälningar i undersökningen vilket uppgår till 341 miljoner kronor. Detta innebär att anmälningarna som rör kvalificerad välfärdsbrottslighet utgör 90 procent av totalt anmält belopp.

### 5.3.6 Pensionsmyndigheten

#### Rapporter och tidigare utredningar

Brå har i den studie som gjordes i rapporten *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (s. 119) uppmärksammat ett fall som rör misstänkt brott med efterlevandestöd. Efterlevandestöd utgår till ett barn vars föräldrar inte längre lever. I fallet hade mamman, som inte alls var avliden, agerat som en äldre släkting till barnet och sökt om efterlevandestöd. Denna typ av förfaranden tas också upp i *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (s. 50) där Brå konstaterar att Pensionsmyndigheten i dessa ärenden kan kräva att få in dödsfallsintyg om den avlidne var bosatt utomlands, och att det ibland förekommer förfalskade sådana. Ibland förekommer i stället att man förfalskar dokument för att påskina ett släktband med någon som är avliden. Pensionsmyndigheten begär vidare in s.k. levnadsintyg från personer som är bosatta utomlands och som erhåller pension eller

andra ersättningar från Sverige. Sådana intyg ska utfärdas av en intygsgivare som är godkänd av Pensionsmyndigheten, vilket kan vara en svensk utlandsmyndighet eller myndighet i det aktuella landet. Det förekommer att sådana levnadsintyg förfalskas även om Pensionsmyndigheten bedömer att det är mycket ovanligt.

## **Inhämtade uppgifter från Pensionsmyndigheten**

### *Undersökning av Pensionsmyndighetens brottsanmälningar*

Under åren 2011–2015 har Pensionsmyndigheten upprättat 68 anmälningar som avser misstankar om brott mot välfärdssystemen.

Vad gäller rubriceringen i anmälningarna dominerar bidragsbrotten. Dessa utgör totalt 75 procent om man tar hänsyn till såväl normalgraden som den grova varianten av brottet. Urkundsförfalskning utgör den näst mest anmälda brottstypen med 13 procent. Det bör noteras att dessa är koncentrerade till år 2015. Den resterande delen, 12 procent, avser bedrägeri.

I 69 procent av de anmälda fallen har Pensionsmyndigheten fått en impuls utifrån. Bland dem som har gett myndigheten impulser hittar man andra myndigheter, kommuner, hyresvärdar och privatpersoner.

## **Är Pensionsmyndigheten utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet?**

Vid genomgången av anmälningarna har utredningen gjort nedanstående iakttagelser. Redovisningen följer de olika typer av utbetalningar som myndigheten gör.

### *Bostadstillägg för pensionärer*

Pensionsmyndigheten har gjort totalt 33 anmälningar som gäller bostadstillägg för pensionärer. I 27 av dessa har den misstänkta brottsligheten pågått mellan 1–7 år. Beloppen varierar mellan 14 000–558 000 kronor och i det fall som avser lägst belopp är dessutom två personer inblandade i upplägget. Samtliga dessa fall anses vara kvalificerade välfärdsbrott. Därutöver finns ett fall i vilket

anmäلت belopp uppgår till 130 000 kronor som också bör omfattas av utredningens uppdrag pga. beloppets storlek. Ett fall innehåller en falsk kontoändringsblankett, men i övrigt inga kvalificerade omständigheter varför det inte bör omfattas. Totalt omfattar alltså 28 anmälningar gällande bostadstillägg till pensionärer misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Ålderspension*

Gällande ålderspension finns två fall som har lång brottstid (2 år respektive 5 år) och dessutom avser höga belopp (232 000 kronor respektive 538 000 kronor). Dessa bör anses som kvalificerade välfärdsbrott. Av övriga nio fall innehåller åtta stycken en falsk kontoändringsblankett, men i avsaknad av andra kvalificerade moment anses dessa inte ingå i uppdraget. Totalt omfattar alltså två fall misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### *Garantipension*

Det finns fem anmälningar som gäller garantipension. Fyra av dem avser en brottstid mellan 1 år och nästan 9 år. Beloppen varierar mellan 57 000–812 000 kronor. Dessa anmälningar omfattar misstankar om kvalificerade välfärdsbrott. Impulsen i det femte ärendet har kommit från utlandet, men har i övrigt inga kvalificerade moment och lämnas därför utanför uppdraget.

### *Efterlevandestöd*

Samtliga fyra fall som avser efterlevandestöd har en brottstid som ligger mellan 1 år och över 7 år. Beloppen varierar mellan 31 000–125 000 kronor. Samtliga bör anses omfatta misstankar om kvalificerade välfärdsbrott.

### *Omställningspension*

Två av fyra fall som gäller omställningspension har en brottstid som uppgår till 1 år eller därutöver och belopp som ligger mellan 90 000–155 000 kronor. Dessa två fall omfattas av utredningens uppdrag, medan de två övriga lämnas utanför.

### *Barnpension*

Samtliga tre fall som rör barnpension har en brottstid som ligger mellan drygt 1 år och 9 år. Det högsta beloppet uppgår till 154 000 kronor och det lägsta till knappt 9 000 kronor. Trots detta låga belopp har utbetalningar gjorts under 1 år och 9 månader, varför även detta bör omfattas av uppdraget. Således anses samtliga tre fall som kvalificerade välfärdsbrott.

### *Äldreförsörjningsstöd*

När det gäller äldreförsörjningsstöd har de tre fall som anmälts en brottstid som ligger mellan 6 år och över 9 år samt avser belopp mellan 180 000–665 000 kronor. Samtliga fall omfattar misstankar om kvalificerade välfärdsbrott.

### *Förlängd omställningspension och änkepension*

Den anmälan som rör förlängd omställningspension har en brottstid som uppgår till 1 år och bör därför omfattas av utredningens uppdrag. Samma sak gäller anmälan om änkepension, vars brottstid uppgår till 13 år med ett utbetalt belopp om 747 000 kronor.

### *Samlad bedömning*

De utbetalningssystem som förekommer i brottsanmälningarna från Pensionsmyndigheten är bostadstillägg till pensionärer<sup>9</sup> som står för 50 procent av anmälningarna, ålderspension som står för 16 procent, garantipension för 7 procent, efterlevandestöd för 7 procent, omställningspension för 6 procent, barnpension för 5 procent, äldreförsörjningsstöd<sup>10</sup> för 5 procent, förlängd omställningspension för 2 procent och änkepension för 2 procent.

Enligt utredningens bedömning omfattar totalt 48 anmälningar misstänkt kvalificerad välfärdsbrottslighet, vilket utgör 71 procent av den anmälda brottsligheten. Vidare riktas kvalificerad välfärdsbrottslighet mot samtliga utbetalningssystem, där bostadstillägg för pensionärer är det system som förekommer i flest anmälningar som avser sådan brottslighet (58 procent).

Utredningen bedömer således att Pensionsmyndigheten är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet och att merparten av antalet anmälningar innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

### **Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som riktas mot Pensionsmyndigheten ut?**

#### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

Det finns inga noteringar om att exempelvis oriktiga handlingar eller identiteter har använts i brottsligheten.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> I samråd med Pensionsmyndigheten har i denna siffra inkluderats fall där bostadstillägg förekommer i kombination med annat system (garantipension (1 fall), ålderspension (2 fall) och äldreförsörjningsstöd (4 fall)).

<sup>10</sup> I samråd med Pensionsmyndigheten har i denna siffra inkluderats fall där äldreförsörjningsstöd förekommer i kombination med annat system som inte är bostadstillägg dvs. garantipension (1 fall).

<sup>11</sup> I totalt 9 ärenden har *oriktig handling* i form av kontoändringsblanketter använts, men inget av dessa ärenden anses vara ett kvalificerat välfärdsbrott eftersom de i övrigt saknar kvalificerande moment.

*Antalet medverkande*

I ett fall anges att två personer är inblandade i brottsupplägget, i övriga fall är endast en person inblandad.

*Brottstiden och beloppens storlek*

När det gäller brottstiden kan konstateras att i 47 procent av fallen är det fråga om en brottstid på tre år eller mer. Beloppen varierar kraftigt mellan anmälningarna, men merparten av dem (63 procent) avser ett belopp över 100 000 kronor och 10 procent av anmälningarna rör belopp över 500 000 kronor.

*Övriga iakttagelser*

Det kan särskilt noteras att bostadstillägg för pensionärer är det utbetalningssystem som förekommer mest frekvent i anmälningarna. Andelen uppgår enligt ovan till 58 procent. De har en brottstid på minst 3 år i 43 procent av anmälningarna och andelen av misstänkt felaktigt utbetalt belopp i fråga om den kvalificerade välfärdsbrottsligheten uppgår till 47 procent (4,2 miljoner kronor av 8,9 miljoner kronor).

I fråga om internationella kopplingar kan noteras att impulserna till ett par anmälningar har kommit från ambassad eller konsulat i utlandet. Även om just dessa anmälningar inte har bedömts omfattas av utredningens uppdrag, visar de på en internationell koppling. Det finns även exempel på internationella kopplingar genom att anhöriga till personer som bor utomlands och som får utbetalningar från Pensionsmyndigheten, inte har anmält att personen som får utbetalningarna har avlidit. De anhöriga har efter dödsfallet fortsatt att tillgodogöra sig utbetalningarna.

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att det sammanlagda beloppet i anmälningarna för den tid som granskats och som utgör kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 8,9 miljoner kronor. Det ska jämföras med beloppet för samtliga anmälningar i undersökningen vilket uppgår till 9,6 miljoner kronor. Detta innebär att anmälningarna som rör kvalificerad välfärdsbrottslighet utgör 93 procent av totalt anmält belopp.



### 5.3.7 Länsstyrelserna

#### Rapporter och tidigare utredningar

Brå har uppmärksammat fusk med den statliga lönegarantin (se Brå 2016:9, s.120 och Brå 2015:8, s. 46–47). Felaktigheterna består i att personer som aldrig arbetat, eller som har arbetat svart på företag, skrivs in som anställda inför en konkurs. Konkursförvaltaren fattar därefter beslut om lönegaranti som betalas ut till den som sägs ha varit anställd. Det finns även exempel på att man har kapat eller förfalskat identiteter och gett sken av att dessa personer är anställda i företaget. När lönegaranti beviljats och betalats ut har de misstänkta själva kunnat ta pengarna då de har ordnat bankkonton och internetbank i identiteternas namn. Det har också observerats att konkursförvaltares brev och namnteckning har förfalskats och att ett förfalskat beslut om lönegaranti har skickats till länsstyrelsen. Vidare har man sett att bolagsföreträdare försöker mörka fel eller ändra i bokföring och andra dokument för att det ska se ut som att företaget har haft fler anställda eller betalat ut mer i lön än vad som verkligen varit fallet.

I en rapport om den statliga lönegarantin har SAMEB (Samarbetet mot ekonomisk brottslighet) gjort en bedömning av de felaktiga utbetalningarna gällande perioden sommaren 2010 till sommaren 2011. Utifrån de fallstudier som genomfördes gjorde man bedömningen att missbruket omfattar åtminstone 7–10 procent, vilket enbart i Stockholms län motsvarar 30–40 miljoner kronor och 150–200 miljoner kronor årligen i hela landet. I rapporten påpekades att även om det finns en osäkerhet i dessa siffror har man sett indikationer på ett omfattande missbruk och det konstaterades att mörkertalet troligen är stort. (SAMEB, *Missbruk av statlig lönegaranti*, Slutrapport 2011-11-30)

#### Inhämtade uppgifter från länsstyrelserna

##### *Undersökning av länsstyrelsernas brottsanmälningar*

Utredningen har tagit del av uppgifter om totalt 23 anmälningar från åren 2011–2014. Den information som har erhållits är knapphändig, vilket innebär att det inte är möjligt att göra en analys av uppgifterna

motsvarande den som gjorts för övriga myndigheter och arbetslöshetskassor.

Vad gäller rubricering finns sådan uppgift gällande fem anmälningar. Rubriceringarna är försök till bedrägeri i tre fall varav ett i kombination med urkundsförfalskning. En anmälan har rubricerats som bedrägeri samt urkundsförfalskning och ytterligare en som bedrägeri, försök till bedrägeri och urkundsförfalskning.

I fem anmälningar har det angetts att impulsen till anmälan har kommit från egen kontroll.

### **Är länsstyrelserna utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet?**

Inledningsvis kan konstateras att det i fråga om länsstyrelsernas utbetalningssystem endast handlar om utbetalningar av lönegaranti.

Vid genomgången av inlämnade anmälningar har vi bedömt att samtliga omfattar misstankar om kvalificerade välfärdsbrottslighet. Utredningen bedömer således att länsstyrelserna är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet och att brottsligheten är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

### **Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som riktas mot länsstyrelserna ut?**

#### *Företag som brottsverktyg*

Det bör noteras att det i tre fall har gjorts mer än en anmälan som rör en och samma konkurs. I två ärenden har tre anmälningar gjorts och i ett ärende sex anmälningar. I en annan anmälan berörs tre olika konkurser där det förekommit såväl falska beslut om lönegaranti som falska intyg om inskrivning på Arbetsförmedlingen. Dessutom har några personer försökt få lönegaranti utbetalt från två av konkurserna parallellt. Här bör också noteras att det finns ett tydligt incitament att ha ett så stort antal personer anställda i företaget som möjligt vid konkursutbrottet, om man samtidigt i någon mening kan kontrollera dessa personer. Det kan ske antingen genom att de agerar tillsammans med konkursgäldenären eller att det är fråga om identiteter som kan kontrolleras av konkursgäldenären. På så vis blir det möjligt att genom lönegarantin förse andra involverade med

pengar eller att tillgodogöra sig utbetalningarna själv via de kontrollerade identiteterna.

#### *Brottstiden och beloppens storlek*

I de fall belopp har angetts varierar dessa mellan 100 000 kronor och 500 000 kronor. Någon brottstid har inte angetts.

#### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

I 16 fall har falska lönegarantibeslut använts och i några fall har detta kombinerats med oriktiga intyg om inskrivning på Arbetsförmedlingen.

#### *Övriga iakttagelser*

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att det sammanlagda beloppet i anmälningarna för den tid som granskats och som utgör kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 1,5 miljoner kronor.

### **5.3.8 Sveriges kommuner**

#### **Rapporter och tidigare utredningar**

I fråga om det ekonomiska biståndet från kommunerna har Brå i *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* uppmärksammat i huvudsak två olika förfaranden från den misstänktes sida (Brå 2016:9, s. 118–119). Ett förfarande handlar om att personen har haft dolda inkomster, exempelvis i form av svartarbete, deltidsarbete eller studier, som inte redovisats då man ansökt om ekonomiskt bistånd. Eftersom kontoutdragen inte inhämtas direkt från bank utan lämnas in av den sökande själv finns utrymme för att manipulera eller förfalska dessa. Det andra förfarandet handlar om att personen har uppgett en för hög hyreskostnad. Felaktigheten har ofta berott på att personen inte har uppgett att denne har haft en sambo eller inneboende och därför fått för hög ersättning för hyran.

I *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (s. 48) beskriver Brå att det finns möjlighet att köpa tjänster på internet som innebär att kontoutdrag antingen helt kan förfalskas eller att man kan få hjälp med att plocka bort de transaktioner som man inte vill ska synas på det. Personen kan naturligtvis också försöka manipulera kontoutdraget på egen hand.

## **Inhämtade uppgifter från Sveriges kommuner**

### *Undersökning av kommunernas brottsanmälningar*

När det gäller anmälningar från kommunerna har det varit svårt att få fram ett adekvat underlag. Utredningen har ställt frågan till Sveriges Kommuner och Landsting om möjligheten att göra en större insamling av anmälningar från ett brett urval av kommuner, men det har visat sig inte vara möjligt att genomföra. Utredningen har då vänt sig till de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö med en förfrågan om möjligheterna att få tillgång till information ur anmälningar. Denna förfrågan har resulterat i att totalt 258 anmälningar har redovisats till utredningen genom kod-scheman. Anmälningarna fördelar sig på sex stycken från Göteborgs stad och 252 från Stockholms stad. Anmälningarna från Göteborgs stad har inte redovisats på ett fullständigt sätt, varför uppgifterna inte har varit möjliga att analysera. När det gäller anmälningarna från Stockholms stad råder samma förhållande gällande 22 anmälningar. Dessa har inte fyllts i på ett sådant sätt att det är möjligt för utredningen att analysera dem. Till grund för analysen ligger således 230 anmälningar från Stockholms stad.

Anmälningarna är gjorda under åren 2011–2015. Vad gäller rubriceringen har 96 procent rubricerats som bidragsbrott av normalgraden och knappt 3 procent som grovt bidragsbrott. En anmälan har rubricerats som vårdslöst bidragsbrott medan övriga har en oklar rubricering.

I 71 procent av de anmälda fallen har kommunerna fått impuls från egen kontroll.

## Är kommunerna utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet?

Inledningsvis kan konstateras att de utbetalningssystem som redovisas i underlaget är ekonomiskt bistånd, försörjningsstöd och introduktionsersättning.

Vid analysen av anmälningarna avseende kommunerna måste man hålla i minnet att samtliga anmälningar kommer från Stockholms stad. Urvalet är således ännu mer begränsat än för myndigheterna och arbetslöshetskassorna. En analys av dessa anmälningar kan naturligtvis säga något om den kvalificerade välfärdsbrottslighet som riktas mot kommunerna, men utredningen har valt att här lyfta fram mer generella drag ur den information som framgår av undersökningen just med tanke på den begränsning som finns i materialet.

I fyra anmälningar förekommer ersättningsformen introduktionsersättning. Anmälningarna avseende denna typ av ersättning innehåller inga moment som medför att brottsligheten bör anses som kvalificerad. Utredningen anser dock inte att det går att dra några slutsatser om utbetalningssystemet är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet på detta begränsade underlag.

Det ska vidare noteras att det anges såväl ekonomiskt bistånd som försörjningsstöd i fråga om vilka utbetalningssystem som är utsatta för brottslighet. Då försörjningsstöd är en form av ekonomiskt bistånd och det av redovisningen inte går att utläsa vad som avser försörjningsstöd eller eventuellt andra former av ekonomiskt bistånd kommer som utsatta system nedan att endast anges ekonomiskt bistånd.

I fråga om anmälningar avseende ekonomiskt bistånd kan konstateras att det förekommer 37 stycken som avser ett belopp över 100 000 kronor. Beloppen ligger mellan 102 000 kronor och nästan 560 000 kronor. I ytterligare 41 anmälningar förekommer en brottstid mellan 1 år och 5 år. När det gäller övriga anmälningar finns inga moment som kan anses innebära att de omfattar misstankar om kvalificerade välfärdsbrott.

Totalt omfattar 78 anmälningar misstankar om kvalificerade välfärdsbrott, vilka utgör 34 procent av de anmälningar som ingår i undersökningen. Utredningen gör således bedömningen att kommunernas system för utbetalningar av ekonomiska bistånd är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet men samtidigt att merparten av

antalet anmälningar inte innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

### **Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottslighet som riktas mot kommunerna ut?**

#### *Företag som brottsverktyg*

Företag anges som brottsverktyg i 5 procent av fallen, men det anges inte närmare hur detta har gått till.

#### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

I ett fall har en felaktig identitet använts och det anges då att personen försökte använda en annan persons identitet.

I 13 procent av fallen har oriktiga handlingar använts. Det handlar då om felaktiga läkarintyg, kontoutdrag, lönespecifikationer, kvitton, hyresavier och kontoutdrag.

#### *Antal medverkande*

I 12 procent av fallen är två personer inblandade i upplägget, medan det i övriga fall är en person inblandad.

#### *Brottstid och beloppens storlek*

När det gäller beloppen ligger dessa mellan 3 500 kronor och nästan 560 000 kronor i anmälningarna. I 53 procent ligger felaktigt utbetalt belopp under 100 000 kronor, i 28 procent mellan 100 000 kronor och 200 000 kronor, i 13 procent mellan 200 000 kronor och 300 000 kronor och i 6 procent över 300 000 kronor.

Brottstiden anges i 67 procent av fallen till under 1 år, 30 procent till en tid över 1 år men under 4 år, och 6 procent av fallen har en brottstid på mellan 4 och 5 år.

### *Övriga iakttagelser*

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att det sammanlagda beloppet i anmälningarna för den tid som granskats och som utgör kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 9,3 miljoner kronor. Det ska jämföras med beloppet för samtliga anmälningar i undersökningen vilket uppgår till 13,3 miljoner kronor. Detta innebär att anmälningarna som rör kvalificerad välfärdsbrottslighet utgör 70 procent av totalt anmält belopp.

## **5.3.9 Migrationsverket**

### **Rapporter och tidigare utredningar**

I rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (s. 39 f.) har Brå identifierat ett antal varianter på felaktiga intyg som berör Migrationsverket. Det rör främst arbetsgivarintyg eller intyg om erbjudande om arbete som kan ligga till grund för ett arbetstillstånd. För att en medborgare utanför EU ska få arbetstillstånd i Sverige krävs att det finns en skrivelse med erbjudande om arbete utfärdad av en arbetsgivare. Migrationsverket utfärdar arbetstillstånd efter ansökan från den enskilde, varvid arbetserbjudandet från arbetsgivaren och en kopia på den sökandes pass ska skickas in. Det förekommer uppgifter om att företag säljer anställningserbjudanden. (s. 52)

### **Inhämtade uppgifter från Migrationsverket**

#### *Undersökning av Migrationsverkets brottsanmälningar*

Under åren 2011–2015 har Migrationsverket upprättat 157 anmälningar relaterade till utbetalningar. I det underlag utredningen fått in finns alla anmälda brottsmisstankar beträffande bidragsbrott och bedrägerier uppdelade per individ. I de flesta fall är anmälningarna redovisade i enskilda eller i serier av enskilda utbetalningar. I undersökningen har alla utbetalningar för en och samma individ som sannolikt anmäls vid samma tillfälle räknats som ett ärende. Antal ärenden i redovisningen uppgår därför till 132. Det är dock i vissa fall oklart om en serie av utbetalningar har genererat en eller flera anmälningar.

Under 2011 anmäldes endast misstankar om bedrägeri. Från 2012 är bidragsbrott det vanligast anmälda brottet.<sup>12</sup>

När det gäller frågan om hur ett ärende har initierats kan utredningen konstatera att 40 procent av samtliga ärenden som brottsanmäls har initierats genom impulser utifrån.

### Är Migrationsverket utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet?

Av undersökningen framgår att 130 av 132 ärenden från Migrationsverket avser dagersättning. Ett ärende avser reseersättning och ett annat avser särskilt bidrag. I åtta av ärendena som avser dagersättning finns också misstankar om felaktigt utbetalde reseersättningar och särskilda bidrag. Enligt kompletterande uppgift från Migrationsverket har inte någon brottslighet vad avser återetableringsstöd upptäckts och anmäls.

Vid genomgången av Migrationsverkets anmälningar har vi bedömt att 10 procent (13 ärenden) av totalt 132 genomgångna ärenden omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Utredningen bedömer således att Migrationsverket är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet men att merparten av anmälningarna inte innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

### Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottsligheten mot Migrationsverket ut?

#### *Brottstid och beloppens storlek*

I 13 ärenden sträcker sig brottstiden över ett år. Av de ärenden som utredningen anser omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår anmält belopp per anmälan till mellan 16 611–49 812 kronor.

---

<sup>12</sup> Anledningen till denna skillnad i fråga om rubricering i anmälningarna har, enligt uppgift från Migrationsverket, troligen sin grund i att Migrationsverket under år 2012 beslutade om en handlingsplan (VCA 172/2012) för att motverka felaktiga utbetalningar. Handlingsplanen omfattade tio punkter vars syfte var att höja kunskapen om bidragsbrott och förbättra rutinerna för att motverka felaktiga utbetalningar. Handlingsplanen implementerades under år 2013.



### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

Förekomsten av andra särskilda kvalificeringsgrunder i form av oriktiga handlingar m.m. framgår inte i redovisningen av anmälningarna. Det kan dock i sammanhanget noteras att om en anmälan om brott har gjorts innan ett asylärende är avslutat så har inte någon slutlig bedömning av den sökandes identitet skett vid tidpunkten för anmälan.

### *Övriga iakttagelser*

I två ärenden anges att de misstänkta är relaterade till varandra. Vad avser anmälda belopp kan konstateras att dessa inte är särskilt höga.

Enligt Migrationsverket är den större delen av brottsligheten kopplat till att biståndsmottagaren inte anmäler när dennes inkomstförhållande ändras eller att utlänningen vid ansökan om asyl uppger att denne saknar egna medel eller andra tillgångar även om sådana skulle finnas.

När det gäller den anmälda brottslighetens storlek kan utredningen konstatera att det sammanlagda beloppet i anmälningarna för de år som granskats och som avser kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 450 000 kronor. Det ska jämföras med beloppet för samtliga anmälningar i undersökningen vilket uppgår till 1,5 miljoner kronor. Detta innebär att anmälningarna som rör misstänkt kvalificerad välfärdsbrottslighet utgör 30 procent av totalt anmält belopp.

### **5.3.10 Skatteverket**

Undersökningen av brottsanmälningar har i första hand tagit sikte på det utbetalningssystem som uttryckligen omfattas av våra direktiv, dvs. utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag. Det innebär att brottslighet som anmälts av folkbokföringsverksamheten inte ingår i det material som inhämtats. I inlämnat material finns dock andra anmälningar än sådana som rör bedrägerier i samband med rot- och rutavdrag. Utredningen menar att även detta material har betydelse för att bedöma den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Det avser t.ex. anmälningar som rör falska kontrolluppgifter eller anmälningar som Skatteverket gjort avseende brottslighet som riktas mot andra

välfärdssystem. Redovisningen av brottsanmälningar utgår därför från vad som framkommit av inlämnat material.

I kartläggningen i övrigt har utredningen försökt beakta både den typ av brottslighet som omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet mot rot- och rutsystemet och sådan brottslighet som kan ligga till grund för ett efterföljande sådant brott.

## **Inhämtade uppgifter från Skatteverket**

### *Undersökning av Skatteverkets brottsanmälningar*

Skatteverket har redovisat sammanlagt 335 anmälningar under åren 2013–2015. Skatteverket har sökt ut anmälningarna genom angivande av brottsrubriceringar. Det innebär att anmälningar även mot andra områden inom Skatteverkets beskattningsverksamhet än rot- och rutavdraget omfattas i den mån de har rubricerats med brott som har efterfrågats av utredningen.

Av undersökningen framgår att 84 procent (260 anmälningar) avser bedrägerier i samband rot- och rutavdrag. I 25 anmälningar finns inte angivet information som gör att det misstänkta brottet kan kopplas till något särskilt utbetalande system. I fem anmälningar framgår att det föreligger misstankar om brott avseende falska anställningsavtal i syfte att erhålla ett samordningsnummer. I 27 fall finns misstankar om att falska kontrolluppgifter har lämnats. I vissa fall finns misstankar om att brottet begåtts i visst angivet syfte t.ex. för att erhålla skattereduktioner. I ett flertal anmälningar kan också noteras att Skatteverket anmält misstänkta brott mot andra välfärdssystem som t.ex. stöd från Arbetsförmedlingen, för utbetalning av lönegaranti eller ersättning för tandvårdstöd. I ett fall avser också anmälan bedrägeri med anledning av osanna uppgifter lämnade till arbetslöshetskassa. Fördelningen framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 5.2** Antal analyserade brottsanmälningar från Skatteverket för juni 2013–2015

	2013	2014	2015	Totalt
Rot- och rutavdrag	43	117	100	260
Försäkringskassan	1	1	1	3
Arbetsförmedlingen		2	6	8
Arbetslöshetskassor			1	1
ID och samordningsnummer	8	1		9
Lönegaranti			2	2
Falsk kontrolluppgift		21	6	27
Framgår ej	2	15	8	25
<b>Totalt</b>	<b>54</b>	<b>157</b>	<b>124</b>	<b>335</b>

Rubriceringarna i anmälningarna är bedrägeri<sup>13</sup> (86 procent), osant intygande (10 procent), urkunds förfalskning (3 procent) och brukande av osann urkund (1 procent).<sup>14</sup>

Det kan också noteras att det av inlämnad redovisning framgår att fem av de anmälda fallen har initierats genom tips från köpare och två har initierats genom tips från andra myndigheter. I resterande 328 fall har anmälningarna initierats genom egen kontroll inom Skatteverket.

#### *Interna rapporter och undersökningar avseende bedrägerier i samband med rot- och rutavdrag*

Skatteverket har i en rapport om fakturamodellen från 2012 (dnr 131 561711-11/113) redovisat vad som framkommit vid verkets kontroller i samband med rot- och rutavdrag. I rapporten redovisar Skatteverket bl.a. att de felaktigheter som legat till grund för anmälningar kan vara att något arbete inte är utfört alls eller att vissa arbeten är utförda medan andra inte är det. Det kan också vara så att köparen och utföraren kommit överens om att begära utbetalningar på felaktiga grunder.

Även av annan information som utredningen fått del av framgår att de misstänkta angreppen kan ha varierande karaktär, från enkla

<sup>13</sup> Även försök till bedrägeri ingår i redovisningen.

<sup>14</sup> Då fler brott är anmälda tillsammans redovisas det först anmälda brottet.

metoder till mer komplicerade tillvägagångssätt som inkluderar falska eller utnyttjade identiteter, falska kontrolluppgifter och ”kapade adresser”.

Utöver ovanstående tillvägagångssätt har Skatteverket i en rapport lämnad till utredningen bl.a. uppgett att de allt oftare ser underentreprenörskedjor där en underentreprenör ibland bara är ett fakturaskrivande företag eller en oseriös aktör med svart arbetskraft. Av uppgifterna som utredningen fått del av framgår vidare att det inte är ovanligt att gärningspersonerna för att undgå att upptäckas och undgå straff ofta använder målvakter som företrädare eller ibland som innehavare av enskilda firmor. Det handlar ofta men inte alltid om socialt utsatta personer. En alltmer utnyttjad grupp är medborgare i andra EU-länder. En vanlig variant är att utnyttja identiteter som inte ens finns i Sverige. De har ofta bara vistats här en kort tid, den tid som krävs för nödvändiga registreringar i olika system. Den som står bakom upplägget kan sedan styra identiteterna fritt. I lämnade uppgifter uppges att det regelmässigt och i ökad utsträckning förekommer identiteter som kan misstänkas vara utnyttjade sådana, framför allt hos underentreprenörerna.

#### *Interna rapporter och undersökningar vad avser falska kontrolluppgifter*

Ett flertal myndigheter har lyft fram problematiken kring upprättande av *falska kontrolluppgifter* och framfört att detta är ett vanligt förekommande och växande problem. Ofta kan falska kontrolluppgifter förekomma i samband med att likvidation eller konkurs inleds i ett företag. Ett problem som uppmärksammas är att det finns en koppling mellan oriktiga identiteter och falska kontrolluppgifter och att brottsligheten blivit mer organiserad än tidigare. Det finns misstankar om att det byggs upp nätverk där ”organisatörer”, kontantförmedlare, målvakter, svartarbetare etc. samarbetar och att man från dessa ”nätverk” även kan få falska anställningsavtal och falska lönespecifikationer. De falska handlingarna och uppgifterna används därefter i olika sammanhang, bl.a. för att erhålla utbetalningar från olika delar av välfärdssystemen. Informationen pekar också på att antalet falska kontrolluppgifter från oseriösa aktörer i ett och samma företag har ökat. Det har före-

kommit fall där Skatteverket har utrett 34 falska kontrolluppgifter från en och samma ”arbetsgivare”.

Andra tillvägagångssätt som uppmärksammats är att någon begär förtidsåterbetalning av skatt och då uppger falska uppgifter om erhållen lön och preliminärt avdragen skatt från arbetsgivare. Då dessa ärenden ska behandlas skyndsamt av Skatteverket finns en risk för att skatt felaktigt återbetalas innan någon kontroll har hunnits med. Att falska kontrolluppgifter utgör ett problem framgår också av tidigare rapporter från Brå (Brå 2011:7, ISF och Brå 2011:12 samt Brå 2015:8).

### **Är Skatteverkets system för utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet?**

Skatteverkets utbetalning till en utförare av hushållsarbete innebär i praktiken att verket övertar köparens betalningsansvar för ett belopp motsvarande köparens skattelättnad som tillgodoräknas honom eller henne som preliminär skattereduktion. Systemet, den s.k. fakturamodellen, innebär alltså att en privatperson som köper hushållsarbete av en person som har F-skattsedel endast behöver betala en del av den på fakturan eller motsvarande handling angivna arbetskostnaden till utföraren. Resterande belopp utgör en skattelättnad för köparen och tillgodoräknas denne som preliminär skattereduktion i samband med att motsvarande belopp utbetalas till utföraren efter begäran hos Skatteverket.

För att skattereduktion ska beviljas i enlighet med fakturamodellen ska hushållsarbetet i princip alltid utföras av någon som har F-skattsedel eller av ett utländskt företag som har ett intyg eller annan handling som visar att företaget i fråga om skatter och avgifter i sitt hemland genomgår motsvarande kontroll som en innehavare av F-skattsedel. Det ligger således i sakens natur att företagsformen i princip genomgående används vid brottslighet som riktas mot systemet. Av inlämnat material framgår också att i stort sett samtliga anmälningar avser misstankar riktade mot utföraren. Det bör dock noteras att det förekommer misstankar om brott (2 anmälningar) som riktas mot personer som lämnat falska kontrolluppgifter i syfte att erhålla skattereduktion.

Det förekommer både tillvägagångssätt där en utförare i samråd med köparen lägger till vissa materialkostnader som arbetskostnad

och sådana mer beräknande och organiserade tillvägagångssätt som innebär att arbete t.ex. aldrig har utförts hos någon köpare och att falska eller osanna fakturor därför upprättats för att förmå Skatteverket att göra en felaktig utbetalning. Oavsett om en falsk faktura eller en faktura med osanna uppgifter har upprättats menar vi att den brottslighet som riktas mot Skatteverkets utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag i sig är av sådan kvalificerad art att den, endast med något undantag, i sin helhet bör betraktas som kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Utredningen bedömer därför att Skatteverkets system för utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet och att samtliga anmälningar innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

### **Hur ser den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som riktas mot Skatteverkets system för utbetalning i samband med rot- och rutavdrag ut?**

#### *Företag som brottsverktyg*

Med hänsyn till hur systemet för rot- och rutavdraget är konstruerat begås brotten vanligtvis i ett företag. Det kan noteras att den vanligast förekommande företagsformen i anmälningarna är enskilda firmor, 50 procent. Därefter kommer aktiebolag som förekommer i 40 procent av fallen. Det finns även ett fåtal anmälningar som avser föreningar och handelsbolag/kommanditbolag.

#### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

När det gäller förekomsten av oriktiga handlingar och oriktiga identiteter är underlaget redovisat på ett sådan sätt att det är svårt att sårredovisa vad som särskilt gäller för anmälningar riktade mot rot- och rutsystemet. Utredningen kan dock konstatera att det av samtliga anmälningar framgår att det utöver misstankarna om falska kontrolluppgifter förekommer ett flertal andra oriktiga handlingar, t.ex. handlingar kring identiteter, anställningsavtal m.m. I flera fall

har Skatteverket angett att det förekommit oriktiga handlingar, men inte preciserat vilken typ av oriktig handling det varit fråga om.

### *Brottstid och beloppens storlek*

Andra iakttagelser är att det ofta rör sig om stora belopp, 53 procent av anmälningarna rör anmälda belopp över 100 000 kronor. Belopp per anmälan varierar dock och uppgår som lägst till 800 kronor och som mest till 7 939 000 kronor.

Det kan konstateras att absolut vanligast anmäld brottstid är under ett år.

### *Övriga iakttagelser*

Utifrån inlämnade anmälningar går det inte att dra några slutsatser om antal misstänkta som varit delaktiga i brottsligheten. Brottsligheten får dock i många fall förutsättas involvera fler än en person. Av Skatteverkets uppgifter finns anledning att tro att oseriösa aktörer som använder svart arbetskraft gör det genom att ta in underentreprenörer alternativt placerar den svarta arbetskraften i bolag som drivs av underentreprenörer.

Några anmälningar avser företag i utlandet och det kan särskilt noteras att dessa är mycket svårkontrollerade. Pengar som betalats till utlandet är mycket svåra att återkräva och dessutom finns inte de utländska företagen och fastigheterna i Skatteverkets register. Vidare kan också noteras det som Skatteverket lyfter fram avseende utnyttjande av andras identiteter, bl.a. medborgare från andra EU-länder.

När det gäller den anmälda brottslighetens omfattning kan utredningen konstatera att det totala beloppet för Skatteverkets redovisade anmälningar för granskad period uppgår till 117 miljoner kronor. I redovisningen finns dock ett stort antal anmälningar som avser försök till bedrägeri (139 anmälningar). Huruvida Skatteverket i dessa fall hunnit stoppa utbetalningar framgår inte av undersökningen och vi har valt att låta samtliga belopp som den misstänka brottsligheten omfattar räknas in i totalt anmält belopp.

Av de 260 anmälningar som är att hänföra till utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag kan konstateras att anmält belopp

totalt uppgår till 80 miljoner kronor av vilket i princip hela det anmälda beloppet får anses avse kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### Övrigt som framgår av undersökningen av inhämtat material från Skatteverket

Av undersökningen av brottanmälningarna framgår att flera anmälningar avser *falska kontrolluppgifter*. Vilken typ av falska kontrolluppgifter det är fråga om framgår inte vid genomgången av anmälningarna. Av andra inhämtade uppgifter framgår t.ex. att kontant bruttolön och avdragen skatt kan vara redovisade i en kontrolluppgift trots att något arbete inte har utförts. Det kan också förekomma att arbete har utförts hos ett företag som inte lämnar någon kontrolluppgift (svartarbete) och i stället lämnas en falsk kontrolluppgift av ett helt annat företag, som varken redovisar eller betalar några skatter eller avgifter. I dessa fall kan den verkliga arbetsgivaren undvika att betala arbetsgivaravgifter och preliminär skatt och arbetstagaren får sjuk- och pensionsgrundande inkomst som kan ligga till grund för olika sociala förmåner. Arbetstagaren kan dessutom få ett anställningsintyg som på olika sätt kan ligga till grund för utbetalningar, t.ex. för att få arbetslöshetsersättning eller lönegaranti i händelse av konkurs.

Några anmälningar avser misstankar om *falska anställningsavtal* i syfte att bl.a. erhålla ett samordningsnummer. En anmälan uppges avse *kapad identitet*. Av kartläggningen i övrigt framgår också att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer som i sin tur kan leda till utbetalningar från välfärdssystemen. I ett ärende som rör misstänkt bedrägeri mot rot- och rutavdraget står angivet att det förekommer ett "lånat" personnummer.

Som nämnts inledningsvis tar kartläggningen i huvudsak sikte på den brottslighet som riktas direkt mot utbetalningssystemen. Ovanstående anmälningar bör dock lyftas fram även i detta sammanhang då falska kontrolluppgifter och andra falska uppgifter senare kan ligga till grund för andra myndigheters beslut om utbetalningar från välfärdssystemen.



### 5.3.11 Myndighetsgemensamt seminarium

Utredningen har deltagit vid en konferens som hölls av Nationellt underrättelsecentrum. Vid konferensen samlades handläggare från de myndigheter som är representerade i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Utredningen genomförde i samband med konferensen två seminarier där diskussioner fördes utifrån utredningens uppdrag. Vår övergripande bedömning av den information som framkom vid konferensen är att denna i stora drag bekräftar den bild som framträder av kartläggningen i övrigt.

I fråga om kartläggningen ställdes frågan till deltagarna om vad som kan sägas känneteckna den organiserade och systematiska brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Ett område som lyftes fram var förekomsten av företag i brottsliga upplägg och särskilt lyftes den s.k. målvaktsproblematiken fram samt användandet av ideella föreningar. I detta sammanhang nämndes de stöd som beslutas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan särskilt. Ett annat område rörde identiteter. I brottsligheten används falska identiteter, men man utnyttjar också riktiga sådana. Det är ett problem att det är svårt att spärra falska identiteter, vilket gör att dessa kan användas om och om igen. Identiteter används också för att starta företag. Eftersom företag i dag kan startas utan att någon större kontroll genomförs kan falska identiteter användas för att minimera riskerna och försvåra upptäckt. Det framfördes att det behövs en bättre kontroll på detta område. Det fördes också fram att det finns läkare som skriver ut falska sjukintyg och att detta är svårt att stoppa. Det har vidare observerats att kriminella har fått kännedom om bristfälliga rutiner hos myndigheterna och utnyttjat detta i sin brottsliga verksamhet. I fråga om internationella kopplingar handlar mycket om att skaffa sig tillgång till identiteter som kan utnyttjas för brottslighet i Sverige. Det handlar bl.a. om att man utnyttjar den fria rörligheten inom EU och tar folk till Sverige som man försöker få folkbokförda för att sedan kunna utnyttja det i olika sammanhang. Det framförs också att personer kan utnyttja flera olika myndigheter i ett och samma upplägg, t.ex. kan man med hjälp av företag fuska med skatter och samtidigt utnyttja stöd från Arbetsförmedlingen. Det förekommer också att en person både är egenföretagare och samtidigt uppbär någon form av ersättning.

På frågan om vilka de största riskerna är i aktörernas regelverk, organisation, rutiner och tillämpning framkom i huvudsak följande. En övergripande risk är att varje aktör sköter sitt och att man inte har helhetsperspektivet över en persons agerande. Kunskap om sådant sprider sig snabbt och utnyttjas inom kriminella kretsar. Aktörerna måste samarbeta i stor utsträckning och utnyttja det regelverk man har fullt ut. Ibland är prioriteringen hos myndigheterna att bevilja olika ersättningar, medan kontroll inte prioriteras på motsvarande sätt. Ett steg i denna riktning är den allt mer omfattande automatiseringen av handläggningen. I denna finns inte tillräckliga kontrollfunktioner inbyggda. Andra risker som lyftes fram är användandet av kontanta medel och att aktörerna har ett skyndsamhetskrav på sig i handlägningsprocessen. Bolagsverkets registrerande funktion utgör en risk då de inte har tillräcklig kontroll gällande de uppgifter som registreras. Den organiserade brottsligheten hittar snabbt svagheter i systemen, särskilt när det gäller nya reformer. Dessa borde genomgå ett ”stresstest” innan de införs.

På frågan om vad som behöver göras framöver framfördes i huvudsak följande. Folkbokföringen måste bli mer korrekt. Man måste göra de utbetalande aktörerna medvetna om hur brottsligheten ser ut för att handläggarna ska kunna känna igen brottsliga beteenden. Accepterande av kontanta betalningar som grund för beviljande av ersättning bör ses över. Tillstånd borde vara en förutsättning för att få bedriva olika verksamheter som finansieras av det allmänna. Det måste finnas en balans mellan service och kontroll, där tendensen hittills har varit att service står högre. Viss brottsbekämpande verksamhet borde läggas på en utbetalande myndighet.

## 5.4 Rättsfall

I detta avsnitt redogörs för några rättsfall som behandlar den typ av brottslighet som är aktuell för utredningen och som enligt vår mening på ett bra sätt belyser den komplexitet som många gånger finns i de ageranden som riktas mot välfärdssystemen. Rättsfallen utgör endast exempel på sådan brottslighet och framställningen gör inget anspråk på att ge en heltäckande bild av de fall som kommit under domstols bedömning. Urvalet av domar har inte gjorts på något systematiskt sätt, utan domarna är sådana som uppmärksam-

mats under arbetets gång. De utgör dock ett värdefullt material när det gäller att beskriva vad som kännetecknar brottsligheten och vilka system som är utsatta.

#### 5.4.1 Identitetsrelaterad brottslighet

##### Södertörns tingsrätts dom 2016-01-20 i mål B 2418-14

Målet vid tingsrätten omfattade en stor mängd bedrägerigärningar. Gärningarna hade begåtts under cirka 1,5 år och omfattade 144 kapade identiteter, cirka 370 beslagstagna bank- och kreditkort och 120 beslagtagna falska identitetshandlingar. Vid de 200 fullbordade bedrägerigärningarna hade man kommit åt cirka 12 miljoner kronor och om de 119 försöksbrotten hade fullbordats hade man kommit åt ytterligare cirka 18 miljoner kronor. Gärningsmännen hade använt identiteter som eftersökts av Skatteverket genom kungörelser i Post- och Inrikes Tidningar och tillhört personer som varit boende i Sverige men som lämnat landet eller försvunnit. Även idrottsmäns identiteter, främst professionella ishockey- och fotbollsspelare i Sverige, som fått kontrakt utomlands hade använts, samt även spanjorers identiteter vilka anmält sina identitetshandlingar stulna eller förkomna i Spanien. Slutligen hade man också använt identitetsuppgifter på personer som dömts till långa fängelsestraff.

Domen är mycket omfattande och avser flera gärningsmän. I detta sammanhang finns ingen anledning att i detalj redogöra för vilken bedömning som gjordes i målet, utan det mest intressanta är det tillvägagångssätt som användes vid bedrägerierna. Nedanstående redogörelse inskränker sig därför till det. Av samma skäl finns inte heller anledning att närmare gå in på den bedömning som Svea hovrätt gjorde i målet efter överklagande (Svea hovrätts dom 2016-07-06 i mål B 1137-16).

Gärningsmännens tillvägagångssätt har beskrivits på följande sätt i tingsrättsens dom. Sedan identiteterna hittats i Post- och Inrikes tidningar eller genom upplysningar efter slagningar hos Infotog eller på hockey- och fotbollssidor har man vid behov begärt in historik från Migrationsverket, tagit kreditupplysningar på identiteterna hos Ratsit, Creditsafe och Upplysningscentralen, där konton har öppnats för kreditupplysningstjänster. Därefter har förfalskade identitetshandlingar framställts. Detta har skett genom beställningar hos

personer som framställt falska identitetshandlingar eller genom ansökningar om identitetshandlingar hos Skatteverket. Falska namnteckningar i identitetens namn har därefter sparats så att de kunde kopieras. I något fall har man också ansökt om namnändring. Därefter har anmälningar om flyttning inom Sverige gjorts, antingen som folkbokföringsadress eller som s.k. särskild postadress. Bland vanliga folkbokföringsadresser har förekommit sådana som en av gärningspersonerna haft kontroll över. För att i övrigt få posten dit man vill har postadresser ändrats och eftersändning har beställts hos Svensk Adressändring och från Postens Företagscenter. Innan de förfalskade identiteterna sattes i bruk har kontroll gjorts för att säkerställa att eftersändningen har fungerat. Förutom att de kapade identiteterna har använts som bolagsmän har de använts på flera andra sätt, bl.a. för att öppna mobilabonnemang, öppna mejlkonton, skaffa bank-ID, öppna bankkonton och skaffa tillhörande bankkort, ta lån eller krediter hos banker eller andra kreditinstitut samt att ansöka om lån via låneförmedlare. Därefter har lånen satts in eller fördelats på de falska identiteternas konton. Pengar har sedan tagits ut i bankomater eller genom att kreditkort har använts. Skatteverket har i vissa fall förmåtts att betala ut identiteternas skatteåterbäring till bankkontona. För lånen har man bl.a. köpt bilar i Italien vilka har importerats till Sverige. Slutligen har man använt lån och krediter för att täcka de utgifter som brottsligheten genererar, t.ex. kostnader för adressändringar och ändringar i bolagsregistret samt att göra inbetalningar på krediterna så att inte dessa skulle bli uppsagda innan man hunnit utnyttja dem fullt ut. Användningen av de falska identiteterna har också krävt att man svarat på förfrågningar och överväganden från Skatteverket, överklagat Skatteverkets beslut, svarat på förfrågningar från kommunerna och Försäkringskassan samt på penningtvättsförfrågningar. Man har även gjort falska polisanmälningar, lämnat in falska kontrolluppgifter, lönespecifikationer och falska deklARATIONER till Skatteverket.

## 5.4.2 Assistansersättning m.m.

### Svea hovrätts dom 2015-07-23 i mål B 5912-14

Södertälje tingsrätt dömde den 17 juni 2014 (mål nr B 2700-12 och mål nr B 2692-12) 34 personer för bl.a. grova bedrägerier och grova bidragsbrott. En av huvudmännen dömdes för grovt bedrägeri, grovt bidragsbrott, grovt bokföringsbrott och grov urkundsförfalskning till fängelse i sex år. En annan dömdes för grovt bedrägeri, grovt bidragsbrott och grovt bokföringsbrott till fängelse i fyra år och nio månader. Övriga 32 dömda fälldes till ansvar för grova bedrägerier och/eller grova bidragsbrott, penninghäleri eller häleri i varierande grad. Påföljderna varierade mellan villkorlig dom, i allmänhet med samhällstjänst, upp till fängelse i 3 år och 4 månader. Två av de åtalade meddelades näringsförbud. Domen överklagades till hovrätten av samtliga dömda och av åklagaren. Hovrätten gjorde i stort sett samma bedömningar som tingsrätten. Hovrätten fann dock till skillnad från tingsrätten att de organiserade bedrägerierna med assistansersättning skulle rubriceras som grova bedrägerier i stället för grova bidragsbrott.

Målet handlar om bedrägerier om cirka 30 miljoner kronor gällande utbetalningar av assistansersättning från Försäkringskassan. Ett knappt tjugotal personer med assistansbehov, s.k. brukare, var i centrum för bedrägerierna, men ingen av dessa var misstänkta för brott. Det handlade om sjuka och handikappade personer med i flera fall stora stödbehov som hade beviljats rätt till ersättning från Försäkringskassan.

Hovrätten konstaterade att det rörde sig om organiserad brottslighet av omfattande slag och fann att ersättning för s.k. personlig assistans hade utbetalats på falska grunder till ett assistansanordnarbolag. Oriktiga tidrapporter hade systematiskt och i en synnerligen stor omfattning upprättats, där uppgifterna om påstått utfört assistansarbete hos de olika brukarna inte stämde överens med vad som verkligen hade utförts. Flera av de dömda hade endast på pappret varit anställda som personliga assistenter utan att ha utfört något arbete. Tidrapporter i deras namn hade ändå i mycket stor omfattning upprättats för påstått arbete hos brukare. Rapporterna låg till grund för assistansräkningar till Försäkringskassan som på grundval av dessa utbetalade mångmiljonbelopp till assistansanordnarbolaget. De oriktigt erhållna medlen hade sedan till stor del, via löneutbetal-

ningar till den fiktivt anställda personalen, återförts till ägarna för assistansanordnarbolagen. Medlen hade därefter antingen använts till svarta löner till personer som rent faktiskt hade varit hos brukarna eller till privat berikande. I anslutning till detta dömdes även ett antal personer med fiktiva anställningar för att genom oriktiga uppgifter till Försäkringskassan om anställning och lön ha erhållit en felaktig sjukpenninggrundande inkomst, SGI, vilket lett till felaktiga utbetalningar av olika ekonomiska förmåner som sjukpenning och föräldrapenning. Hovrätten fann också att andra personer i viss utsträckning genom häleribrott hade tillgodogjort sig pengar med ursprung i bedrägerierna samt att annan viss anknuten brottslighet, som bokföringsbrott och urkundsförfalskning, hade förekommit. Hovrätten instämde i de överväganden som tingsrätten hade gjort både i fråga om huruvida näringsförbud skulle meddelas och om förbudstidens längd.

### 5.4.3 Arbetsmarknadspolitiska stödprogram

#### Södertörns tingsrätts dom 2016-06-10 i mål B 1492-15 och mål B 1556-15

Södertörns tingsrätt dömde den 10 juni 2016 ett flertal personer för brottslighet som huvudsakligen riktat sig mot Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans utbetalningssystem. Tingsrätten fann att huvudmannen hade gjort sig skyldig till i stort sett samtliga åtalade gärningar och dömde honom för grov urkundsförfalskning, grovt bedrägeri, grovt bidragsbrott och medhjälp därtill samt grovt bokföringsbrott till fängelse i tre år och sex månader. Föreningens tidigare kassör dömdes för grovt bokföringsbrott till villkorlig dom och dagsböter. Tingsrätten fann också att åtta andra personer, varav sju stödpersoner, hade gjort sig skyldiga till olika brott i sammanhanget och bestämde deras påföljder till villkorlig dom, i några fall förenad med böter.

Målet handlade om brott som gick ut på att vilseleda Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att betala ut stöd och bidrag inom arbetsmarknadspolitiska stödprogram till föreningar och arbetsökande. Vidare hade en av de dömda på felaktig grund under flera år fått hel sjukersättning med totalt cirka 1,2 miljoner kronor. De felaktiga utbetalningarna uppgick till cirka 7 miljoner kronor.

Brottsupplägget innebar att föreningar och stödpersoner ingick trepartsöverenskommelser med Arbetsförmedlingen om att stödpersoner skulle placeras eller anställas i föreningarna med någon form av bidrag. Vad sysselsättningen eller arbetet skulle bestå i framgick av överenskommelserna. Tingsrätten fann att stödpersonerna, i olika omfattning, inte utfört den sysselsättning som avtalats. I en del fall hade stödpersonerna varit sysselsatta i lägre grad än vad som har överenskommit, i andra fall inte sysselsatta alls. Vidare fann tingsrätten att två av de i målet aktuella föreningarna enbart hade bildats i syfte att kunna fungera som sysselsättningsplats för stödpersonerna samt som arbetsgivare åt anställda med lönebidrag, trygghetsanställning eller nystartsjobb.

Domen är överklagad och vid betänkandets slutförande förelåg inte någon lagakraftvunnen dom.

#### 5.4.4 Lönegaranti

##### Hovrätten för Västra Sveriges dom 2014-05-28 i mål B 4876-12

Hovrätten för Västra Sverige fastställde i stora delar tingsrättens deldom (mål B 3484-11) i ett mål om bedrägeribrottslighet beträffande lönegaranti m.m. Åtalet i hovrätten gällde 33 personer. Till grund för åtalet låg en mycket omfattande förundersökning som resulterade i att cirka 50 personer åtalades i tingsrätten. Huvudförhandlingen i tingsrätten tog cirka sex månader och i hovrätten cirka fem månader.

Målet gällde i huvudsak bedrägerier med statlig lönegaranti i sex bolag som försattes i konkurs i tur och ordning under åren 2008 – 2010. Ett stort antal personer påstod sig vara anställda i bolagen och erhöll i samband med konkurserna statlig lönegaranti för löner som bolagen inte hade betalat ut. Personerna påstod att de blivit anställda i bolagen en kort tid före konkurserna. Deras anställningar bedömdes inte vara verkliga anställningar utan påhittade just i avsikt att få ut pengar från den statliga lönegarantin. Utbytet av brottsligheten uppgick till drygt 6,2 miljoner kronor. Av domen framgår att många av de tilltalade sedan tidigare förekom i belastningsregistret för allvarlig brottslighet såsom misshandel och vapenbrott. Sex personer meddelades näringsförbud.

### 5.4.5 Utbetalning i samband med rot- och rutavdrag

#### Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2014-06-11 i mål B 1087-14

Hovrätten över Skåne och Blekinge har prövat ett mål från Helsingborgs tingsrätt (mål B 5903-11) gällande bl.a. bedrägeribrottslighet beträffande rot- och rutavdrag (husavdraget). Ansvarsfrågan för den del av målet som gällde husavdraget hade dock inte överklagats, däremot påföljden för den samlade brottsligheten. Hovrätten sänkte straffet från fem till fyra år.

Huvudmannen dömdes för flera fall av grova bedrägerier, bl.a. för att genom vilseledande ha förmått Skatteverket att felaktigt utbetala cirka 4,5 miljoner kronor för påstådda arbeten som aldrig utförts.

Upplägget innebar att den tilltalade som var företrädare för ett företag lämnade och undertecknade falska ansökningar om rotavdrag under cirka 1,5 år. Till att börja med lämnades ansökningarna vid personliga besök hos Skatteverket för att senare lämnas genom fax. Av domen framgår att Skatteverket vid några tillfällen ställde frågor men att det enligt den tilltalade var "en lycklig slump" att ingen av förfrågningarna avsåg någon falsk ansökan.

Tingsrätten konstaterade att brottsligheten startade i omedelbar anslutning till att de nya reglerna för husavdraget trädde i kraft och att regelsystemet infördes för att förenkla hanteringen och för att de skattskyldiga/beställarna snabbt skulle få del av den förmån som skattereduktionen innebär. Tingsrätten konstaterade vidare att systemet bygger på att tillit kan sättas till utförarens uppgifter och att det inte ställs något generellt krav på att ansökans uppgifter ska styrkas med faktura eller andra handlingar. Tingsrätten fann att brottsligheten med hänsyn till det anförda skulle bedömas som samhällsfarlig.

### 5.4.6 Studiemedel

#### Mora tingsrätts dom 2014-12-03 i mål B 787-14

Den tilltalade dömdes för ett fall av bidragsbrott och tre fall av grovt bidragsbrott till villkorlig dom i förening med dagsböter.

Vid fyra tillfällen hade den tilltalade lämnat in ansökningar till CSN med anledning av att hon påstod sig bedriva studier vid ett



utländskt college. Dessa ansökningar ledde till att CSN felaktigt utbetalade 325 000 kronor. Ansökningarna avsåg studier bedrivna vid samma college under perioden höstterminen 2012 till och med höstterminen 2013. Tingsrätten gjorde bedömningen att det inte handlade om något systematiskt förfarande från den tilltalades sida och att gärningarna därför inte på denna grund kunde bedömas som grova. Däremot hade falska handlingar använts vid tre av tillfällena vilket gjorde att den tilltalade dömdes för grovt bidragsbrott i dessa fall.

#### **Uppsala tingsrätts dom 2015-10-27 i mål B 6920-14**

Tingsrätten dömde den tilltalade för grovt bidragsbrott till skyddstillsyn. Den tilltalade hade lämnat oriktiga uppgifter till CSN i samband med en ansökan om studielån och utbetalningar. De oriktiga uppgifterna hade bestått i påståenden om att denne hade varit antagen och sedan studerat vid ett utländskt college. Falska handlingar i form av antagningsbesked och intyg från skolan hade använts, vilket gjorde att brottet bedömdes som grovt. Den tilltalade hade fått totalt cirka 166 000 kronor utbetalt felaktigt.

#### **5.4.7 Tandvårdsstöd**

##### **Malmö tingsrätts dom 2014-11-14 i mål B 3530-13**

I målet dömdes en tandläkare till ansvar för grovt bedrägeri till villkorlig dom. Tandläkaren hade arbetat som anställd på en privat tandvårdsklinik och där utfört behandlingar på klinikens patienter. Under ett drygt år hade han rapporterat behandlingsskoder och tandvårdsåtgärder till Försäkringskassan samt ansökt om utbetalning av tandvårdsersättning enligt reglerna om statligt tandvårdsstöd för totalt 14 patienter, utan att vara berättigad till sådant stöd. Han gjorde detta genom att lämna oriktiga uppgifter till Försäkringskassan. På så sätt hade han fått cirka 600 000 kronor felaktigt utbetalt. De oriktiga uppgifterna bestod i att han rapporterat att patientavgift erlagts trots att så inte varit fallet och att de rapporterade åtgärderna i vissa fall inte hade utförts. Tingsrätten ansåg att brotten var grova då tandläkaren missbrukat allmänt förtroende,

använt osanna handlingar och felaktigt förda journaler som underlag för begärd ersättning samt att gärningarna totalt avsett betydande värden.

## 5.5 Sammanfattande iakttagelser

Genom kartläggningen har vi identifierat en rad utsatta utbetalningssystem och vissa konkreta förhållanden som kan sägas utgöra kännetecken på brottsligheten. Det bör dock påminnas om att kartläggningen inte är en heltäckande sådan, vilket innebär att någon uttömmande lista över utsatta system och kännetecken inte kan presenteras.

I detta avsnitt görs en sammanfattande analys baserad på den skriftliga och muntliga information som utredningen har fått del av under arbetets gång. När det gäller kännetecknen finns det anledning att beröra dessa ur såväl ett konkret som ett mer övergripande perspektiv.

### 5.5.1 Brotsutsatta system

Utredningen bedömer att samtliga välfärdssystem som omfattas av utredningens kartläggning är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet om än i varierande grad. De myndigheters och arbetslöshetskassors utbetalningssystem som finns representerade i kartläggningen är av olika karaktär och representerar hela floran av system på ett bra sätt. Det gäller såväl systemen inom en enskild myndighet som inom välfärdssystemen i stort.

Det finns dock anledning att tro att även utbetalningssystem som inte har förekommit i någon brottsanmälan också kan vara brottsutsatta, om än i olika grad och allvarighet. Denna slutsats har sin grund i att det inte 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- och brottssynpunkt. Flera av de kännetecken som kommer att diskuteras i nästa avsnitt gäller dessutom för välfärdssystemen och brottsligheten generellt.

Av det ovan sagda följer att samtliga utbetalande aktörer är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet i olika omfattning.

När det gäller den brottslighet som Arbetsförmedlingen, Skatteverket och länsstyrelserna anmäler utgör den till mycket stor del sådana kvalificerade moment som utredningen menar tyder på organiserad och systematisk brottslighet. Utredningen anser inte att detta är anmärkningsvärt i sig då utbetalningar från dessa välfärdssystem är uppbyggda på ett sådant sätt att gärningarna förutsätter ett mer förslaget agerande genom att fler personer behöver vara involverade, utbetalningarna ofta omfattar stora belopp och att företagsformen i många fall är en förutsättning för att motta utbetalningar. Även en större del av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens anmälningar omfattar dock misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

I fråga om de anmälningar som görs av arbetslöshetskassorna, CSN, kommunerna och Migrationsverket kan konstateras att det är ett färre antal anmälningar som innehåller kvalificerade moment.

Utredningen kan konstatera att vid en genomgång av samtliga 7 350 anmälningar mot välfärdssystemen har vi bedömt att 43 procent (3 155 anmälningar) innehåller kvalificerad välfärdsbrottslighet. Sett till det totala antalet anmälningar innehåller majoriteten av dessa således inte sådan brottslighet som är organiserad eller systematisk i den mening som avses här.

## 5.5.2 Brottslighetens kännetecken

### Kännetecken ur ett övergripande perspektiv

Brottsligheten har kännetecken som kan sägas vara mer generella. Ett sådant har sin grund i välfärdssystemen som helhet, nämligen att *brottsligheten inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen, där uppgifterna i dag inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera*. De olika välfärdssystemen hänger till stor del samman i den meningen att systemen avser att ge stöd i olika skeenden i livet (exempelvis barnbidrag, studiemedel och pension) och i olika livssituationer (exempelvis sjukdom och arbetslöshet). Besluten om utbetalningar av olika slag bygger i flera fall på samma allmänna uppgifter (exempelvis folkbokföring och inkomst), men också på mer specifika uppgifter om särskilda förhållanden (t.ex. sjukskrivning och tidigare arbete). Detta innebär att för det fall man lyckas få en felaktig uppgift registrerad i ett skede, kan det leda till fördelar i

flera olika delar av välfärdssystemen, såväl i nutid som i framtid. Ett exempel kan vara att ett falskt anställningsbevis kan leda till att man blir berättigad till olika utbetalningar från Försäkringskassan i händelse av sjukdom, till ersättning från arbetslöshetskassa i händelse av arbetslöshet och till lönegaranti för det fall företaget går i konkurs. Ytterligare fördelar kan vara att man får en pensionsgrundande inkomst fastställd eller att man erhåller ett arbetstillstånd i Sverige, vilket i sin tur genererar en rad förmåner. I välfärdssystem som hänger samman på detta sätt finns ofta vissa svagare punkter, vilka blir särskilt sårbara för brottsliga angrepp. Detta ökar naturligtvis incitamenten att inrikta brottsligheten just mot dessa. Sådana svaga punkter finns t.ex. i fråga om ingången till välfärdssystemen där det i dag kan finnas brister i kontrollen. En annan svag punkt är att välfärdssystemen i flera fall bygger på uppgifter som lämnas av den enskilde själv och som är svåra att kontrollera, t.ex. gällande sjukdom. Det finns dessutom en inbyggd konflikt mellan ambitionen om ett generöst, smidigt och effektivt välfärdssystem, och behovet av att kontrollera den enskildes uppgifter. En avvägning mellan dessa intressen måste ständigt göras, vilket innebär att det alltid finns ett större eller mindre mått av sårbarhet inbyggt i aktörernas utbetalningssystem.

Ett annat generellt kännetecken på *brottsligheten* är att den utnyttjar svagheter i utbetalningssystemens materiella konstruktion. Om de förutsättningar som ställs upp för att erhålla utbetalningar i sig är svårkontrollerade, ger detta incitament till brott. Exempel på sådana förhållanden som uppmärksammas i kartläggningen är att det är möjligt att bevilja rotavdrag för arbeten som är utförda av utländsk arbetskraft på objekt i utlandet, att det är möjligt att anordna assistans utomlands med utländska assistenter och att det är möjligt att ta med sig sin pension vid flytt utomlands. Ytterligare ett exempel på detta är att det, efter att utbetalningsbeslut är fattat, i flera fall ligger på den enskilde själv att anmäla ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till fortsatta utbetalningar. Att lägga ett sådant ansvar på den enskilde utan att kombinera detta med en tillfredsställande kontroll gör utbetalningssystemen till lämpliga brottsobjekt.

## Konkreta kännetecken

### *Belopp och brottstid*

Stora belopp och lång brottstid kan indikera att det är fråga om ett mer systematiskt förfarande från den enskildes sida, eftersom utbetalningarna från välfärdssystemen förhållandevis ofta utgörs av begränsade belopp som betalas ut månadsvis. Undersökningen har emellertid visat att även brottslighet som gäller mindre belopp eller kort brottstid inte utesluter att den kan anses som kvalificerad välfärdsbrottslighet. Enligt utredningens mening går det alltså inte att dra några säkra slutsatser om brottslighetens karaktär enbart utifrån uppgifterna om brottstid eller belopp.

### *Oriktiga handlingar och oriktiga identiteter*

Kartläggningen har visat att användande av oriktiga handlingar utgör ett kännetecken på den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Detta har sin grund i den viktiga funktion som olika typer av intyg har inom välfärdssystemen och som tydligt beskrivits i Brås rapport *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*. Det kan handla om arbetsgivarintyg eller olika former av läkarintyg. Innehållet i ett från början riktigt intyg kan ha manipulerats av den enskilde eller så har denne på egen hand framställt intyget. Det finns även fall där intygsgivaren varit i maskopi med den enskilde och framställt ett intyg i enlighet med dennes önskemål. Ett exempel på detta är att en företagare intygar att denne anställt sin partner med viss lön, fast att så inte är fallet.

Utredningen kan vidare konstatera att det förekommer oriktiga identiteter som används för att begå kvalificerad välfärdsbrottslighet. En särskild form av intyg av betydelse är då sådana som framställts av andra myndigheter än den mot vilket intyget används. För det fall den enskilde lyckats få tillgång till ett sådant intyg fungerar det faktum att intyget framställts av en annan myndighet som en kvalitetsstämpel som många gånger inte ifrågasätts, t.ex. identitetshandlingar och inkomst- och adressuppgifter. Följaktligen är ett sådant intyg särskilt värdefullt för den enskilde. Tillsammans med intygen har också den registrerade uppgiften som ligger till grund för utfärdandet av ett intyg stor betydelse.

Det finns också intyg som är särskilt svårkontrollerade, exempelvis på grund av sekretessbestämmelser eller att intygen kommer från utländska universitet.

#### *Företag som brottsverktyg*

Kvalificerad välfärdsbrottslighet förekommer i många fall där utbetalningar sker till företag. Så är t.ex. fallet vid utbetalningar från Skatteverket i samband med rot- och rutavdrag eller av anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. Utredningen kan dock konstatera att det i flera andra fall också har observerats att den misstänkte har använt ett företag eller en förening i sitt brottsupplägg. Som exempel kan nämnas assistansersättningssystemet där utbetalning sker antingen till den som beviljats assistans eller till det bolag som anordnar assistansen. Företag kan i vissa avseenden sägas spela en central roll i välfärdssystemen. Exempel finns vidare där man använder ett företag för att utnyttja personers utsatta ställning genom att bedriva handel med arbetstillstånd. Till detta kommer att man genom ett företag hjälper nära anhöriga, eller andra personer, med oriktiga intyg om anställning som kan ge rätt till ersättning från arbetslöshetskassa och att få en sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst fastställd, och i ett senare skede rätt till utbetalningar från den statliga lönegarantin.

I detta sammanhang bör man särskilt uppmärksamma problematiken kring ideella föreningar som i brottsliga syften tar emot ersättning från välfärdssystemen, eftersom dessa är särskilt svåra att kontrollera.

#### *Flera personer inblandade*

I flera av de fall som omfattar misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet är mer än en person inblandad i brottsupplägget. Som exempel kan nämnas fall som rör assistansersättning där det förekommit att ett antal personer, bl.a. nära anhöriga har varit involverade och tagit del av utbetalningar som inte varit korrekta. Även företagens inblandning i assistansärenden eller ersättningar som uppburits felaktigt från Arbetsförmedlingen, förutsätter inblandning av flera personer för att upplägget ska fungera. Andra exempel är att

intygsskrivare, t.ex. läkare eller arbetsgivare, involverats i brottsupplägget.

### *Internationella kopplingar*

I några av de ärenden som beskrivs i kartläggningen och även i övrigt material har olika typer av internationella kopplingar identifierats och lyfts fram. Det har då främst varit fråga om förhållandevis svårkontrollerade uppgifter om förhållanden i utlandet som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen. Till exempel har det varit fråga om levnadsintyg gällande pensionsutbetalningar, intyg från utländska universitet om att en student påbörjat en utbildning, utländska företagare som utfört rot- och ruttjänster och personer som arbetat som assistenter i utlandet.

Det har vidare förekommit att den fria rörligheten inom EU utnyttjats i fråga om tillhandahållande av tjänster eller anställning av personal. Även sådana förhållanden är svårkontrollerade. Andra exempel som uppmärksammats i kartläggningen är att arbetslöshetsersättning har utbetalats till personer som har fast anställning utomlands.

### **5.5.3 Särskilt om storleken på den anmälda brottsligheten**

Det totala beloppet för de anmälningar som ingått i kartläggningen uppgår till 608,7 miljoner kronor. Detta avser således samtliga aktörers brottsanmälningar under angivna perioder. Det sammanlagda beloppet för de anmälningar som innehåller kvalificerad välfärdsbrottslighet uppgår till 508,9 miljoner kronor, vilket utgör 84 procent av det totalt anmälda beloppet. Detta innebär att även om majoriteten av anmälningarna, sett till antalet, inte innehåller brottslighet som kan betraktas som kvalificerad välfärdsbrottslighet, utgör det sammanlagda beloppet för dessa en mycket stor del av det totala anmälda beloppet.

Som tidigare framförts anser utredningen det inte möjligt att göra någon uppskattning av omfattningen av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten inom ramen för detta uppdrag. Att göra en sådan uppskattning är en mycket svår uppgift och de tidigare försök som gjorts har inte varit invändningsfria. Detta hindrar emellertid inte att

man ställer de belopp som avser total anmäld misstänkt brottslighet i relation till de tidigare omfattningsbedömningar som gjorts av bl.a. Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Utredningen kan då konstatera att den anmälda brottslighetens storlek i vår undersökning avviker markant i förhållande till de uppskattningar av avsiktliga felaktiga utbetalningar som tidigare gjorts oavsett hur nära verkligheten dessa 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.



## 6 Identifierade riskfaktorer

### 6.1 Inledning

I kapitel 5 har vi redovisat vår kartläggning av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. De system som utsätts för sådan brottslighet har lyfts fram, liksom olika kännetecken på brottsligheten. Enligt direktiven ska vi identifiera riskfaktorer i de mest utsatta systemens regelverk, organisation, rutiner och faktiska tillämpning. Riskinventeringen ska ligga till grund för att ta fram åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. Vi ska också analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra sådan brottslighet. Vi har valt att i detta kapitel redovisa de risker vi identifierat i såväl de utsatta systemen som vid brottsbekämpningen.

I direktiven anges några riskfaktorer som utredningen ska uppmärksamma särskilt. En sådan riskfaktor är att kontanta betalningar kan ligga till grund för positiva beslut om utbetalningar från välfärdsystemen och en annan att ersättningar betalas ut av flera olika myndigheter. Dessa risker hanteras särskilt i kapitel 13 och 14 tillsammans med de överväganden vi gör i dessa frågor.

En tredje riskfaktor som anges särskilt i direktiven är att utbetalningar från systemen i stor utsträckning vilar på tilltron till olika former av intyg. Utredningen ska därför kartlägga och analysera intygens betydelse i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

I detta kapitel sammanfattar vi de risker som identifierats under arbetet med kartläggningen. I kartläggningen har vi särskilt analyserat intygens betydelse och förekomst. Intygen som riskfaktor behandlas därför inte separat utan redovisas i detta kapitel tillsammans med de övriga riskfaktorer som utredningen identifierat. Det

ska poängteras att endast de risker som enligt utredningens bedömning är särskilt höga och angelägna att motverka tas upp i det följande.

## 6.2 Registrerade uppgifter som riskfaktor

**Utredningens bedömning:** Det finns en risk att uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen inte speglar verkliga förhållanden och att dessa därefter ligger till grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen.

Det finns också en risk att uppgifter som registreras av Bolagsverket inte speglar verkliga förhållanden vilket försvårar brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att utreda och lagföra brottslighet.

### 6.2.1 Förekomsten av oriktiga identiteter

Under de senaste åren har det uppmärksammats alltmer att oriktiga (falska eller manipulerade) identiteter används för brottsliga syften.<sup>1</sup> När det gäller utbetalningar från välfärdssystemen bygger de på förutsättningen att *rätt person* får det stöd som denne är berättigad till. Förekomsten av oriktiga identiteter ställer således till problem i detta avseende.

Det är i dag lätt att få tillgång till uppgifter om någon annans identitet, familjeförhållanden och adress. Även uppgifter om personers ekonomiska förhållanden finns relativt lättillgängliga. Många av dessa uppgifter är offentliga hos myndigheterna eller finns tillgängliga på annat sätt, t.ex. genom att personer själva presenterar uppgifter i olika sammanhang på sociala medier. Detta innebär att det har blivit lättare att utge sig för att vara någon annan och att använda någon annans identitet i olika sammanhang. Det kan då vara fråga om sådan olovlig användning av någon annans identitet som brukar kallas identitetskapning eller identitetsstöld och som numera kan

<sup>1</sup> Se bl.a. SOU 2013:85 *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom*, Ds 2015:12 *Missbruk av svenska pass* samt Brås rapporter *Intygen som dörröppnare till välfärdssystemet* och *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*.

innebära att någon gör sig skyldig till olovlig identitetsanvändning i 4 kap. 6 § BrB (prop. 2015/16:150). I dessa fall används ofta de utnyttjade identiteterna för att begå andra brott som t.ex. bedrägerier.

När det gäller brottslighet som särskilt riktas mot välfärdsystemen förekommer det att oriktiga uppgifter om identiteter eller bosättning blir registrerade i folkbokföringsdatabasen för att därefter användas för att begå brott. Tillvägagångssättet kan då vara att använda sig av förfalskade eller manipulerade identitetshandlingar vid anmälan om folkbokföring och på så sätt skapa en falsk identitet som sedan kan användas i olika syften.

Utredningen kan inte bedöma i hur stor omfattning oriktiga identiteter förekommer vid kvalificerad välfärdsbrottslighet. Redan det faktum att det förekommer och att detta i sig kan skapa möjligheter att begå brott mot välfärdssystemen gör, enligt vår mening, förekomsten särskilt angelägen att motverka.

### Det saknas en enhetlig tillämpning av identitetsrelaterade frågor

Det finns i dag inte någon myndighet som har ett övergripande ansvar för frågor om identiteter eller utfärdande av identitetshandlingar. Vid behov gör varje myndighet utifrån sitt regelverk en bedömning av om en identitet ska anses styrkt eller inte.

När det gäller fastställandet av identiteter är det främst de kontroller som vidtas vid Migrationsverket och vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som får betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheternas olika uppdrag och olika syften kan leda till att Skatteverket och Migrationsverket gör olika bedömningar vid fastställande av identiteter. Det har bl.a. sin grund i att det inte finns någon gemensam reglering eller enhetlig syn på vad som ska krävas för att en identitet ska anses styrkt. Vilka utredningar som vidtas för att säkerställa identiteter påverkas dessutom av myndighetens aktuella arbetsbelastning, resurser och prioriteringar. En myndighets, kanske felaktiga, beslut i fråga om en identitet kan få konsekvenser för andra myndigheters handläggning och beslut genom att de senare förlitar sig på den första myndighetens bedömning. Vidare kan en identitetsbedömning vara korrekt i en enskild fråga i ett visst sammanhang hos en viss myndighet, men inte till-

räcklig för en annan fråga i ett annat sammanhang hos en annan myndighet.

Vi menar att avsaknaden av en enhetlig syn på frågor om identiteter och avsaknaden av ett samordnat ansvar för sådana frågor, ökar risken för att oriktiga identiteter används för att begå brott mot välfärdssystemen.

### **Oriktiga handlingar som styrker identiteter upptäcks inte**

Det finns ett flertal handlingar som i olika sammanhang används för att styrka identiteter. Polismyndigheten utfärdar nationella identitetskort och pass för svenska medborgare. Skatteverket ansvarar för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige. Transportstyrelsen utfärdar körkort för den som är permanent bosatt i Sverige eller sedan minst sex månader studerar här och i övrigt uppfyller förutsättningarna för att få körkort. I vissa fall har också banker, företag och organisationer rätt att utfärda SIS-godkända identitetskort som är en giltig identitetshandling i Sverige.

Enligt utredningens mening finns problem med att det förekommer många olika typer av identitetshandlingar och olika utfärdare av dem. Detta försvårar bl.a. för dem som ska kontrollera en persons identitet vid t.ex. folkbokföringsverksamheten, post, bank eller handel. Med många olika typer av identitetshandlingar ökar svårigheterna att bedöma om det är fråga om en riktig eller oriktig handling. Ett flertal aktörer har lyft fram att vissa identitetshandlingar inte håller tillräckligt hög kvalitet eller att det är svårt att kontrollera handlingarna. Det finns därför en stor risk att oriktiga handlingar som styrker identiteter inte upptäcks.

### **Uppgifter om falska identiteter aviseras inte till andra myndigheter**

Uppgifter från folkbokföringsdatabasen delas med en rad andra myndigheter. De mottagande myndigheterna utgår från att registrerade uppgifter är korrekta och den registrerade uppgiften kan då ligga till grund för ett beslut av en annan myndighet eller utbetalande aktör. När en uppgift väl blivit registrerad i folkbokföringsdatabasen finns det begränsade möjligheter att rätta eller korrigera dessa även

då det upptäckts att den folkbokförda uppgiften avser en falsk identitet. Ett personnummer som tilldelats en falsk identitet kan därför finnas kvar i folkbokföringsdatabasen utan att andra myndigheter får kännedom om att det är just en falsk identitet. Detta innebär en stor risk för att personnumret och identiteten kan fortsätta att användas för brottsliga ändamål i samhället.

### **Samordningsnummer används på ett ej avsett sätt av utbetalande myndigheter**

Skatteverket kan tilldela en person ett samordningsnummer om det inte råder osäkerhet om dennes identitet. I vissa fall kan dock ett samordningsnummer tilldelas ändå, om det t.ex. behövs för registrering inom rättsväsendet. En person som åberopar ett samordningsnummer som grundar sig på ostyrkta uppgifter som grund för identifikation måste av förklarliga skäl bedömas med försiktighet. Under utredningsarbetets gång har det framkommit att det finns stora kunskapsbrister när det gäller skillnaden mellan ett personnummer, ett samordningsnummer som grundar sig på styrkta uppgifter och ett samordningsnummer som grundar sig på ostyrkta uppgifter. Det innebär i sin tur att det finns stor risk att de aktörer som använder dessa nummer till grund för beslut om ersättningar inte kontrollerar nödvändiga uppgifter innan de läggs till grund för olika åtgärder och beslut.

#### **6.2.2 Utbytet av information är inte ändamålsenligt och effektivt**

En utgångspunkt när det gäller att förebygga brottslighet mot välfärdssystemen är att de beslut som fattas i så stor utsträckning som möjligt blir rätt från början. En förutsättning för detta är att beslutande myndigheter har ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet behöver uppgifter i sitt beslutsfattande för att förebygga förekomsten av oriktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. En omständighet som särskilt lyfts fram till utredningen är att uppgifter som en enskild lämnar till Migrationsverket inte alltid stämmer överens med de uppgifter som denne senare lämnar till Skatteverket i samband med folkbokföring

och att detta kan leda till att felaktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Även andra myndigheter kan i sin verksamhet ha information av betydelse för beslut om folkbokföring.

Om rättsliga förutsättningar för ett informationsutbyte inte finns kan myndigheter som har information av betydelse för en annan myndighets beslut inte dela med sig av informationen. Om formerna för informationsutbyte inte är effektiva och ändamålsenliga finns det vidare en risk att information som får utbytas ändå inte utbyts.

### 6.2.3 Kontrollen av registrerade uppgifter

#### Uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen

I folkbokföringsdatabasen finns ett flertal uppgifter som kan ha stor betydelse vid bestämmande av om eller i vilken omfattning en utbetalning från välfärdssystemen ska ske. I folkbokföringsdatabasen registreras således en persons bosättning samt uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lag får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Som ovan nämnts framgår det att det i samband med brottslighet mot välfärden förekommer att uppgifter i folkbokföringsdatabasen som legat till grund för beslut om utbetalning visat sig inte vara korrekta. Det förekommer att personer är folkbokförda på felaktiga adresser, t.ex. orimligt många personer på liten lägenhetsyta eller att personer som är folkbokförda i landet egentligen inte är bosatta här.

Tilltron till de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen är mycket hög när de utbetalande myndigheterna fattar beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. Detta innebär att det finns en stor risk att utbetalande myndigheter inte själva vidtar nödvändiga kontroller för att säkerställa att uppgifterna är korrekta innan de läggs till grund för beslut om utbetalning.

#### Uppgifter som registreras av Bolagsverket

Av kartläggningen framgår att det vid kvalificerad välfärdsbrottslighet är vanligt med utbetalningar till företag. Det framgår också att det finns olika sätt att använda företagsformen vid brottsligheten. Det förekommer att bolagsföreträdare begår brott i annars legal

verksamhet eller att företag startas med syftet att begå brott och i de sammanhangen använder sig av t.ex. falska eller kapade identiteter.

Ovanstående innebär att de registrerade uppgifter om företag som finns hos Bolagsverket och det material som ligger till grund för registreringar kan vara av central betydelse, såväl vid den kontroll som vidtas hos de utbetalande myndigheterna som vid en efterföljande brottsutredning. När det kommer till registrering av företag och ändring i registrerade uppgifter är handläggningen hos Bolagsverket mycket betydelsefull. Den fungerar i viss mån som grindvakt och har stor betydelse för det brottsförebyggande arbete som består i att se till att korrekta uppgifter lämnas och registreras när företag bildas eller när uppgifter ändras.

Bolagsverket är en registrerande myndighet och har i dag, enligt utredningens mening, inte något tillräckligt uttryckligt granskande eller kontrollerande uppdrag. Bolagsverket har inte heller några tillräckliga organisatoriska funktioner som i dagsläget fullgör sådana uppgifter. Detta innebär enligt vår mening att det finns en stor risk att felaktiga uppgifter om företag registreras, vilket bl.a. leder till att utredning och lagföring av kvalificerad välfärdsbrottslighet försvåras.

## 6.3 Beslutsunderlaget som riskfaktor

**Utredningens bedömning:** Kontrollen hos brottsutsatta aktörer är inte ändamålsenlig och väl avvägd. Det finns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen fattas på felaktiga beslutsunderlag.

### 6.3.1 Otydligt utredningsansvar

I kapitel 4 har vi översiktligt redovisat de bestämmelser i förvaltningslagen som har betydelse för de utbetalande aktörernas utredningsansvar. För enkelhets skull talar vi i detta avsnitt endast om myndigheter även om andra aktörer i vissa fall har att tillämpa förvaltningslagen i sin handläggning. Nivån på en förvaltningsmyndighets ansvar för att ett ärende ska bli tillräckligt utrett framgår i vissa fall närmare av bestämmelser i myndighetens instruktion eller i specialförfattning och kan då avse bl.a. dess uppgifter, dess skyldig-

het att utreda vissa förhållanden och de utredningsverktyg som de förfogar över. Det materiella innehållet i den verksamhet som det är fråga om ställer naturligtvis varierande krav på myndighetens aktivitet i utredningshänseende, varför utformningen av en bestämmelse om utredningsansvaret kan formuleras på olika sätt. Av detta följer att lagstiftningens utformning på denna punkt skiljer sig åt mellan olika utbetalande myndigheter.

Utredningen kan vidare konstatera att omfattningen av de faktiska kontroller som utförs och nivån på ärendenas utredningar varierar stort mellan de olika aktörerna, vilket givetvis kan bero på att lagstiftaren valt att anpassa nivån utifrån den verksamhet som berörs. Enligt vår uppfattning är dock variationerna inte bara ett utslag av gällande rätt, utan också ett utslag av att regelverken inte tydliggör i vilken utsträckning som kontroll ska prioriteras i förhållande till de krav på service och snabb handläggning som finns. Enligt utredningens mening är det också ett utslag av olika myndighetskulturer och syn på kontroll.

Utan en helhetssyn på vad utredningsansvaret ska innebära, riskerar vissa uppgifter att bli otillräckligt kontrollerade, kanske för att en utbetalare förlitar sig på en annans (otillräckliga) kontroller, eller till och med att inte kontrolleras alls. Det kan, som nämns under avsnitt 6.2. avse uppgifter hos registrerande myndigheter, men t.ex. också CSN:s beslut om studiemedel som påverkar Försäkringskassans beslut av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI).

Sammanfattningsvis menar vi att avsaknaden av en helhetssyn på de utbetalande myndigheternas utredningsansvar och den otydlighet som i dag finns i de bestämmelser som reglerar ansvaret innebär en risk för att ärenden inte blir utredda i tillräcklig omfattning. Förutom att detta kan leda till felaktiga beslut skapar det incitament för brottsliga angrepp. Om en gärningsman vet att kontrollen hos Arbetsförmedlingen inte är tillräcklig eller att kontrollen hos folkbokföringsverksamheten är svag och att en felaktig uppgift i folkbokföringsdatabasen möjliggör ett brottsligt upplägg mot välfärdsystemen, är detta lämpliga angreppspunkter. Om Försäkringskassan i fråga om vissa typer av ersättningar inte har tillräckliga kontrollverktyg och det därför är lätt att få ut ersättning på felaktiga grunder, är detta naturligtvis också en lämplig angreppspunkt för en gärningsman. En av riskerna med en otydlig reglering av utrednings-



ansvaret är vidare att kontroll prioriteras bort till förmån för snabb handläggning och service.

### 6.3.2 Förekomsten av oriktiga intyg

Utöver de intyg som rör identiteter utgör också andra oriktiga intyg en risk då de kan föranleda att beslut fattas på ett felaktigt underlag. Anledningen till detta, vilket nämns inledningsvis, är att utbetalningar från systemen i hög grad vilar på tilltron till olika former av intyg. Det kan avse intyg som är grundläggande för att över huvud taget kunna ta del av utbetalningar från välfärdssystemen, såsom identitetshandlingar eller arbetsgivarintyg för arbetstillstånd, men också sådana intyg som påverkar andra materiella förutsättningar för eller nivån på en särskild utbetalning, t.ex. läkarintyg eller intyg vars innehåll visar att någon innehaft en anställning med en viss inkomst.

Utredningen kan konstatera att en stor del av den kvalificerade brottslighet som riktas mot välfärdssystemen bär inslag av oriktiga handlingar. De problem som lyfts fram till utredningen har rört myndigheternas bristande möjligheter att kontrollera såväl intygens äkthet som riktigheten i den information som finns angiven i dem.

### 6.3.3 Kontroll av beslutsunderlaget

Den materiella utformningen av en välfärdsförmån tillsammans med allmänna förvaltningsrättsliga principer kring bevisbörda och beviskrav, anger vad som utgör ett tillräckligt underlag för att ett positivt beslut om utbetalning ska kunna fattas.

Utredningen anser att nuvarande möjligheter att inhämta information eller att kontrollera lämnad information i syfte att erhålla ett korrekt beslutsunderlag inte är ändamålsenliga och effektiva. Detta gäller särskilt uppgifter som rör företag.

## Inhämtning av information

För att utbetalande aktörer ska kunna fatta riktiga beslut måste de ha tillgång till den information som är nödvändig för att kontrollera att lämnade uppgifter är riktiga. Förutsättningarna och formen för hur

informationen inhämtas är olika beroende på hos vem informationen finns. När det gäller information som finns hos andra myndigheter har kraven på ett effektivt informationsutbyte förts fram i olika sammanhang. Frågan är komplex då ett utökat informationsutbyte ofta får konsekvenser för den enskildes integritet samtidigt som det finns en förväntan från medborgare, företagare och andra att staten uppträder samordnat och utbyter information på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredningen kan konstatera att den kvalificerade välfärdsbrottslighetens karaktär skapar ett stort behov av informationsutbyte både inom och mellan de utbetalande aktörerna. Behovet kan i många avseenden till och med sägas vara större just vid denna typ av brottslighet än vid annan brottslighet genom att så många olika aktörer och typer av beslut kan beröras samtidigt. Ofta finns dessutom information hos en aktör eller inom en verksamhetsgren hos en aktör, som hade kunnat förebygga eller förhindra brottslighet mot en annan verksamhetsgren eller annan aktör om informationen varit tillgänglig där. I flera fall kan det också vara så att den beslutande aktören inte känner till att det finns uppgifter hos andra aktörer som har betydelse för beslutet.

För nu aktuell brottslighet är uppgifter om den enskildes eller ett företags ekonomiska förhållanden sådana som har särskild betydelse. Uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden har dock av lagstiftaren ansetts särskilt skyddsvärda varför det inte sällan finns bestämmelser om sekretess som förhindrar eller komplicerar ett informationsutbyte i denna fråga.

Utredningens bedömning är att aktörerna många gånger saknar uppgifter i beslutsunderlaget, antingen på grund av att lagstiftningen inte stödjer nödvändigt informationsutbyte eller på grund av att regelverket är svårtolkat och komplicerat och därför tillämpas på ett felaktigt sätt. I vissa avseenden kan det också ifrågasättas om myndigheterna utnyttjar de möjligheter som lagstiftning och teknik faktiskt erbjuder när det gäller informationsutbyte.

Sammantaget menar utredningen att ett ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte motverkar risken för att beslut fattas på ett felaktigt beslutsunderlag.

*Särskilt om uppgifter om företag*

När det gäller förekomsten av företag i samband med kvalificerade välfärdsbrott är detta i många avseenden en naturlig följd av hur systemet är uppbyggt, t.ex. vid rot- och rutbedrägerier eller vid utbetalningar till arbetsgivare. Brott som begås genom ett företag utgör också i sig en faktor som kan innebära att brottet är särskilt kvalificerat då det ofta är flera personer inblandade eller på annat sätt förutsätter ett mer beräknande agerande, t.ex. användande av falska fakturor eller oriktig bokföring, än för en enskild gärningsman som genom oriktiga uppgifter söker en ersättning. Inte allt för sällan uppgår också en felaktig utbetalning till företag till betydande belopp.

När det gäller att genomskåda brottsliga ageranden i en företagsmiljö ställer detta särskilda krav på kontrollen hos de utbetalande aktörerna och vid utredningen hos de brottsbekämpande myndigheterna. Ibland saknar de utbetalande aktörerna möjlighet att genomföra nödvändiga kontroller på grund av det regelverk som styr verksamheten, t.ex. finns inte samma möjligheter för Försäkringskassan att begära uppgifter om ett företag som om en enskild person. Ibland brister det i mer generella regelverk, genom att det t.ex. saknas ett företrädarregister för ideella föreningar.

När det gäller företagsmiljön är denna särskilt lämplig att använda för den organiserade brottsligheten. Brottsligheten kan döljas i till synes seriösa företag och det finns ofta en stor kunskap om hur företag kan användas som fasad för brottsliga upplägg. Det kan också nämnas att brottsligheten kan präglas av många gråzoner mellan det legala och det illegala. Även om denna typ av förfaranden inte är någon nyhet för brottsbekämpande myndigheter, ställer detta särskilda krav på att de utbetalande aktörerna har verktyg att kontrollera företag när dessa vill bedriva verksamhet med t.ex. personlig assistans eller anställa personer med arbetsmarknadspolitiskt stöd.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att det finns en stor risk att kvalificerad brottslighet inte upptäcks om inte nödvändiga uppgifter om företag i större utsträckning får inhämtas vid beslut om utbetalningar.

## Prioritering av tidig kontroll

Enligt vår mening är det viktigt att det sker kontroller så tidigt som möjligt i handläggningsprocessen. Detta har flera fördelar såväl för den offentliga sektorn som inte drabbas av felaktiga utbetalningar, som för den enskilde mottagaren av utbetalningar som kan känna trygghet i att denne har fått ett korrekt beslut. Att hantera återkrav är både tids-, arbets- och kostnadskrävande, vilket gör att den totala kostnaden blir högre om felaktig utbetalning sker och återkrävs jämfört med om inte någon felaktig utbetalning alls sker. Vi menar därför att det finns anledning att fokusera på ändamålsenliga och väl avvägda kontroller som en del i beslutsprocessen innan en utbetalning sker. Det finns dock behov av kontroll även efter att ett beslut om utbetalning har fattats. Inte minst gäller det när mottagaren är skyldig att anmäla ändrade förhållanden som kan ha betydelse för en pågående utbetalning. I denna mening kan kontrollerna efter ett utbetalningsbeslut vara minst lika viktiga.

Tidsbrist och prioritering av service och effektivitet är viktiga anledningar till att kontrollen i den inledande beslutsprocessen många gånger kommer i andra hand. Den tid som adekvata kontroller skulle ta under ärendehandläggningen kan uppfattas som en onödig belastning och ett hinder. Vi menar att detta bidrar till att kontroller under beslutsprocessen nedprioriteras. Det leder i sin tur till en obalans mellan kvantitet och kvalitet i ärendehandläggningen och innebär en risk att beslut fattas på ett felaktigt underlag.

### 6.4 Brottsbekämpande myndigheters förutsättningar som riskfaktor

**Utredningens bedömning:** De brottsbekämpande myndigheterna har inte de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna beivras effektivt. Det finns en risk att sådana brott inte upptäcks och anmäls. Vidare finns det en risk att anmälda brott inte utreds och lagförs i tillräcklig omfattning.

## 6.4.1 Brottslighetens karaktär gör den svårupptäckt

### Allmänna drag som gör brottsligheten svårupptäckt

Den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen skiljer sig från många andra typer av brottslighet bl.a. genom att det inte finns något brottsoffer i traditionell mening. Det innebär att det sällan finns något fysiskt brottsoffer som direkt kan reagera på brottsligheten. I nu aktuell brottslighet tjänar också de inblandade i normalfallet på uppläggen, vilket innebär att det inte finns incitament för någon att anmäla, lämna information eller hjälpa till vid en utredning.

Brottsligheten är även speciell på så sätt att om man lyckas gesken av att uppfylla villkoren för utbetalning från välfärdssystemen kan man lita på att pengar också utbetalas. Det innebär att flera moment av brottsligheten kan utföras helt öppet, medan man endast i vissa delar behöver dölja sina avsikter, t.ex. genom att manipulera i bokföringen eller med löneutbetalningar. Som anges ovan kan man också använda sig av bolagskonstruktioner för att dölja brottsligheten.

### Den materiella lagstiftningens konstruktion

Utredningen kan konstatera att tillvägagångssätten vid brottslighet mot välfärdssystemen är föränderliga. Incitamenten för och anpassningen av brottsligheten påverkas i stor utsträckning av förändringar i de materiella regler som styr förutsättningarna för utbetalningar. Utbetalningssystemen kan ofta vara lättillgängliga i den meningen att tröskeln för att få en utbetalning kan vara låg. Det kan räcka med att ta fram ett intyg som visar att man uppfyller villkoren och i vissa fall räcker det med att ta fram handlingar i efterhand vid eventuell kontroll.

Om man inte redan i lagstiftningsprocessen beaktar vilka risker en reglering löper för brottsliga angrepp kan det skapa stora problem i form av överutnyttjande. För att uppnå ändamålen med en viss reglering kan det vara nödvändigt att tillåta sådana risker, men man måste då kompensera dessa med tillräckliga kontrollmöjligheter. I en lagstiftningsprocess bör man därför sträva efter att inte skapa onödigt komplicerade regleringar samt se till att den beslutande

aktören har de resurser och verktyg som är nödvändiga för att säkerställa att kontroll kan bedrivas på ett adekvat sätt så att syftet med stödet kan uppnås. Även behovet av förenkling av befintliga regelverk inom vissa områden som exempelvis de stöd som Arbetsförmedlingen handlägger kan lyftas fram.

### **Effektiva verktyg för att upptäcka misstänkta brott**

Kombinationen av brottslighetens allmänna särdrag, komplicerade regelverk som inte alltid har en anpassad kontroldimension och en brottslighet som förändras i takt med den materiella lagstiftningen, gör enligt vår bedömning den kvalificerade välfärdsbrottsligheten särskilt svårupptäckt. Detta innebär stora risker för att brottsligheten inte upptäcks eller anmäls och därmed inte kommer till brottsbekämpande myndigheters kännedom. I arbetet med att upptäcka och stoppa redan begången eller pågående brottslighet på ett så omfattande område som välfärdsområdet, är det därför viktigt att insatserna sätts in där förekomsten av brott bedöms vara störst. För att kunna göra detta på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är det enligt utredningens mening viktigt att de utbetalande aktörerna också har bra förutsättningar att arbeta med riktade kontroller med hjälp av urvalsprofiler och avancerad analys. För den enskilde medborgaren innebär ett effektivt och rättssäkert urvalssystem att seriösa medborgare som är i behov av stöd från samhället inte i onödan belastas med onödiga kontroller och ifrågasättanden.

Utredningen menar att det finns en risk att kvalificerad välfärdsbrottslighet inte upptäcks om utbetalande myndigheter inte får förbättrade förutsättningar för kontroll. Motsvarande risk finns för den brottsbekämpande verksamheten om den inte ges de förutsättningar som är nödvändiga för att upptäcka nu aktuell brottslighet.

## 6.4.2 Den straffrättsliga regleringen är inte sammanhållen

### Bedrägeri eller bidragsbrott

Det finns i dag inte någon helt enhetlig straffrättslig reglering för de brott som riktas mot välfärdssystemen. Bidragsbrottslagen och bedrägeribestämmelserna i 9 kap. BrB är de brottsstadganden som i huvudsak tillämpas. När det gäller brott mot välfärdssystemen menar vi att detta kan innebära problem och i vissa avseenden framstå som inkonsekvent. En enskild person som fuskar till sig ersättning från exempelvis Försäkringskassan bedöms enligt den förstärkta straffrättsliga lagstiftningen i bidragsbrottslagen, medan ett företag som fuskar till sig betydligt större belopp genom mer avancerade upplägg från exempelvis Arbetsförmedlingen inte omfattas av denna lag utan i stället av bedrägeribestämmelserna. Olika bestämmelser blir alltså tillämpliga på ageranden som i flera avseenden är principiellt lika.

Utbetalningarna, oavsett om mottagaren är en juridisk person eller om de går direkt till den enskilde, uppvisar också liknande särdrag avseende handläggning, funktion och betydelse. Vidare hanteras utbetalningar av detta slag av de i bidragsbrottslagen angivna aktörerna. Då bidragsbrottslagen var tänkt att bl.a. utgöra en markering av att lagstiftaren ser allvarligt på brottslighet som riktas mot statens finanser, och man därför utvidgade det straffbara området, motverkar den nuvarande ordningen en sådan strävan vad avser vissa utbetalningar.

En annan skillnad mellan bestämmelserna är att den förstärkta straffrättsliga regleringen i bidragsbrottslagen har en straffskala för grovt brott som väsentligt understiger den som gäller för grovt bedrägeri. Det kan också konstateras att det i praxis uppstått en viss oklarhet i fråga om vilken lagstiftning som ska tillämpas i olika situationer, se vidare kapitel 10.

Den ordning som i dag gäller ger, enligt utredningens mening, en splittrad, otydlig och inkonsekvent bild av välfärdssystemens straffrättsliga skydd och skapar inte den markering av brottets allvarlighet som var avsikten då lagen infördes. En risk med detta är att tilltron till välfärdssystemen sjunker om det inte är tydligt att systemen omgärdas av ett effektivt och ändamålsenligt straffrättsligt skydd. En annan risk är att det skickar otydliga signaler gällande prioriteringar

för dem som är satta att värna om systemen, dvs. såväl brottsbekämpande som utbetalande aktörer.

Ett annat problem som utredningen identifierat under arbetets gång är att en inte helt samlad straffrättslig ordning fortfarande leder till svårigheter att följa upp och utvärdera den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten. Det går inte, utan en manuell genomgång, att på ett enkelt sätt få fram en samlad bild över samtliga de brott som begås mot välfärdssystemen, bl.a. därför att dessa inte kan urskiljas från andra brottsliga ageranden som faller under bedrägeribestämmelsen. Det bör då särskilt framhållas att det just är dessa brott som är de mest allvarliga, sett till omfattningen i pengar och graden av organisation. Detta innebär att värdefull kunskap om vilken brottslighet som riktas mot systemen, gällande såväl tillvägagångssätt som omfattning, kan gå förlorad, vilket i sin tur kan få allvarliga konsekvenser. Bristande kunskaper om brottsligheten kan leda till att den kan agera ostört med stor påverkan på statens finanser, att brottsligheten inte prioriteras, att de brottsbekämpande myndigheternas kunskap om brottsligheten inte uppdateras, att de utbetalande aktörernas möjlighet att upptäcka nya tillvägagångssätt minskar och att varken brottsbekämpande eller utbetalande myndigheter ges de förutsättningar som är nödvändiga för att motverka och bekämpa brottsligheten. En otydlig och ofullständig bild av brottsligheten riskerar således att leda till ett otydligt och splittrat arbete för att stävja densamma.

### **Regelverket kring anmälningsskyldigheten är inte sammanhållet**

Det är oklart i vilken utsträckning som olika aktörer anmäler misstänkta brott som riktas mot välfärdssystemen. I flera olika sammanhang har företrädare för aktörerna och enskilda handläggare framfört till utredningen att alla brottsliga förfaranden som upptäcks inte anmäls. Detta gäller såväl misstänka brott för vilka en författningsreglerad anmälningsskyldighet föreligger, som andra brott vilka t.ex. kan utgöra ett led i den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen.

Vad utredningen erfar kan detta bero på ett antal olika förhållanden. En förklaring kan vara otydliga regelverk eller bristande kunskaper om vilken skyldighet som föreligger att anmäla brott. Det kan



bero på ambitionsnivån och prioriteringar hos myndigheten, arbetslöshetskassan eller den enskilda handläggaren som upptäcker den misstänkta brottsligheten. Utredningens bedömning är att den anmälade aktörens prioriteringar och handläggarnas benägenhet att anmäla misstänkt brottslighet i stor utsträckning också påverkas av deras förväntan på huruvida ärendet kommer att leda till någon åtgärd från de brottsbekämpande myndigheternas sida. Detta torde i synnerhet gälla mindre allvarliga brott.

Utredningen menar, även i detta avseende, att en otydlig reglering avseende aktörernas skyldighet att anmäla misstänkta brott mot välfärdssystemen riskerar att skicka otydliga signaler gällande prioriteringen för dem som är satta att värna om systemet, dvs. såväl brottsbekämpande som utbetalande myndigheter.

### **6.4.3 Behov av enhetlig och samordnad styrning för utbetalande och brottsbekämpande myndigheter**

Utredningar av bidragsbrott berör många olika myndigheter och arbetslöshetskassor, såväl utbetalande som brottsbekämpande. De olika aktörerna har olika mål, styrsystem, myndighetskulturer, kompetenser etc. De brott som begås mot välfärdssystemen är i huvudsak s.k. spanings- och ingripandebrott, vilket innebär att antalet anmälningar styrs av anmälarens prioriteringar och verksamhetsinriktning. Flera omständigheter kan leda till att myndigheterna eller arbetslöshetskassorna måste göra olika prioriteringar och avsaknaden av en samlad styrning innebär att det finns en risk att statens resurser ur ett helhetsperspektiv inte används på ett effektivt sätt. Till exempel kan en utbetalande aktör lägga ner stora resurser på kontrollåtgärder för att upptäcka misstänkta brott som därefter sedan inte utreds eller lagförs på grund av den brottsbekämpande myndighetens prioriteringar eller arbetsbelastning. Detta gäller såväl enklare utredningar som utredningar om kvalificerad välfärdsbrottslighet.

### **6.4.4 Behov av kompetens och samverkan**

I utredningens arbete har det lyfts fram att det finns brister i kompetens i flera led i utredningskedjan och att det finns ett stort behov av samverkan mellan utbetalande aktörer och brottsbekämpande

myndigheter. Anmälarna har inte tillräckliga kunskaper om bevisvärdering i samband med brott, vilket kan leda till bristande dokumentation under handläggningen och otillräckligt underlag vid anmälan. De brottsbekämpande myndigheterna har inte tillräcklig kunskap om de materiella regelsystem som ligger till grund för utbetalningarna. Dessa brister har påtalats i flera olika sammanhang och de berörda aktörerna arbetar aktivt på olika sätt för att höja kompetensen. Utredningen anser att bristen på kompetens och samverkan när det gäller utredningar av kvalificerade välfärdsbrott utgör en stor risk för att upptäckta brott inte utreds och lagförs.

## DEL III

### Utredningens överväganden och förslag



## 7 Korrekta uppgifter i register förebygger brott

### 7.1 Inledning

Av direktiven framgår att vi med riskinventeringen som grund ska föreslå åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. En av de övergripande risker som utredningen har identifierat är att de uppgifter som hämtas från olika register inte speglar verkliga förhållanden. I detta kapitel behandlar vi därför förslag i syfte att motverka detta.

För att säkerställa att den hjälp och det stöd som samhället erbjuder när rätt personer med rätt belopp är det viktigt att registrerade uppgifter som ligger till grund för samhällets olika funktioner och beslut speglar verkliga förhållanden i fråga om bl.a. identitet, korrekt bosättning och korrekta familjerättsliga förhållanden. Uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas har i detta avseende en central roll när det gäller att förebygga brott mot välfärden. Detta gäller också uppgifter i Migrationsverkets verksamhet, eftersom de uppgifter som verket samlar in i många fall ligger till grund för olika beslut inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Vidare framgår av vår kartläggning att det vid kvalificerad välfärdsbrottslighet är vanligt med utbetalningar till företag. Detta innebär att även registrerade uppgifter hos Bolagsverket har stor betydelse för andra myndigheters möjligheter att förebygga och beivra brott mot välfärdssystemen. I avsnitt 7.2 ges en närmare beskrivning av folkbokföringsverksamheten och i avsnitt 7.3 ges en kort beskrivning av Bolagsverket.

En orsak till att registrerade uppgifter inte alltid speglar verkliga förhållanden är förekomsten av oriktiga intyg och oriktiga identiteter. Våra överväganden för att motverka detta behandlas i avsnitt 7.4. I

samma avsnitt behandlas också arbetsgivarintyget. Intyget har ett stort användningsområde beroende på vilka uppgifter som efterfrågas. Det har stor betydelse för Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för arbete och för EES-medborgares uppehållsrätt, vilket är uppgifter som i sin tur får betydelse för frågan om folkbokföring. Det har också betydelse för utbetalande myndigheter för att fastställa rätt ersättningsnivå för den som söker ersättning vid arbetslöshet, föräldraledighet och sjukdom samt för att fastställa rätt nivå på stöd till arbetsgivare som anställer arbetssökande med stöd från Arbetsförmedlingen.

En annan orsak till att registrerade uppgifter inte alltid speglar verkliga förhållanden är att olika beslut fattas på beslutsunderlag som på andra sätt inte är fullständiga eller korrekta. En viktig åtgärd i syfte att förbättra detta är att ge bättre förutsättningar för att dela information mellan olika myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Åtgärder som syftar till att höja kvaliteten i beslutsunderlag genom informationsutbyte behandlas i avsnitt 7.5.

I avsnitt 7.6 behandlas slutligen våra överväganden i fråga om andra förutsättningar för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och för Bolagsverket att kontrollera de uppgifter som lämnas.

## **7.2 Närmare om folkbokföring**

### **7.2.1 Bakgrund**

För att tillgodose samhällets och enskildas olika behov har det sedan lång tid tillbaka funnits skäl att föra register över befolkningen. Registreringen har sitt ursprung i 1500-talet. I Sverige fanns det under lång tid två former av befolkningsregistrering, kyrkobokföring och mantalsskrivning.

På den tiden var det kyrkan som ansvarade för en stor del av samhällets verksamheter, såsom fattigvård och skolor. Kyrkobokföringen tillgodosåg då kyrkans behov av uppgifter om befolkningen. De första riksomfattande bestämmelserna om registrering av befolkningen infördes genom 1686 års kyrkolag. Prästerna blev skyldiga att föra husförhörslängder och registrera vissa uppgifter om befolkningen, exempelvis födelser, namn, familjerelationer, dödsfall, inflyttningar och utflyttningar. Mantalsskrivningen å sin sida tillgodosåg bl.a. behovet av uppgifter för beskattning och utskrivning av

krigsfolk. Under 1700-talet började man jämföra uppgifter som byggde på kyrkobokföringen med mantalsskrivningen för att avhjälpa brister som länge varit uppenbara på mantalsskrivningsområdet.

Från början skilde sig de materiella bosättningsreglerna åt för mantalsskrivningen och kyrkobokföringen och de reglerades i olika lagar och förordningar. Först i och med 1946 års folkbokföringsförordning (1946:469) upphörde skillnaderna. I förordningen slogs fast att det huvudsakliga syftet med folkbokföringen var att registrera medborgarna för samhällets behov, bl.a. skatteindrivning och deklaraionskontroll. Folkbokföringen kom då att bestå av tre delar: den löpande registreringen genom kyrkobokföringen, den periodiska registreringen genom mantalsskrivningen och den nyinrättade centrala registreringen vid länsbyråer och Riksbyrån för folkbokföring. Samtidigt introducerades bl.a. födelsenumret och personakterna. Efter hand knöts rättigheter och skyldigheter i allt större utsträckning till den löpande folkbokföringen, dvs. kyrkobokföringen.

Den 1 juli 1991 slogs kyrkobokföringen och mantalsskrivningen samman till en enda folkbokföring. I samband med det övertogs ansvaret för kyrkobokföringen av skatteförvaltningen som sedan tidigare haft ansvaret för mantalsskrivningen (prop. 2012/13:120 s. 35). Efter att enmyndighetsreformen för Skatteverket genomfördes år 2004, blev *folkbokföringen* det nya enhetliga begreppet för den samlade verksamheten som hanteras inom skatteförvaltningen.

## 7.2.2 Folkbokföringen i dag

### Gällande rätt

De materiella bestämmelserna om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481), FOL, och i folkbokföringsförordningen (1991:749), FOF. För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelse-tid, födelsenummer och en kontrollsiffra. Ett barn som föds i Sverige av vårdnadshavare som är folkbokförda här ska folkbokföras i landet. I vissa fall ska även barn som föds i andra länder folkbokföras i Sverige (2 och 2 a §§ FOL).

Den som efter inflyttning till Sverige bosätter sig i landet ska folkbokföras. En person anses bosatt i Sverige om denne kan antas

komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här (3 § FOL). En utlänning måste i princip ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd att vistas i Sverige för att få folkbokföras (4 § FOL).

En person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där denne är bosatt. En person som folkbokförs på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet (6–17 § FOL).

Den som anmäler flyttning till Sverige ska som huvudregel göra det skriftligen. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att anmälan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse (23 § FOL). Enligt uppgift från Skatteverket är ärenden om inflyttning från utlandet till sin natur av sådan karaktär att det finns särskilda skäl att uppgifter ska lämnas vid ett personligt besök. Vid barns födelse görs anmälan antingen av sjukhus, barnmorska, enskilt sjukhem eller av vårdnadshavare (24 § FOL). Den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader. Den som är folkbokförd och har flyttat inom landet ska vidare inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Även den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska anmäla det till Skatteverket. (25–27 §§ FOL)

En anmälan om inflyttning eller flytt inom landet ska bl.a. innehålla uppgifter om vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser, uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen och dess beräknade varaktighet (28 § FOL). En anmälan för den som avser flytta till utlandet ska bl.a. innehålla uppgifter om datum för utresan, adress i utlandet samt bostadstyp, avsikten med vistelsen och dess beräknade varaktighet (29 § FOL).

Vid inflyttning till landet eller flyttning inom landet gäller den nya folkbokföringen från och med flyttningsdagen om den som flyttat gör en anmälan inom en vecka från flyttningen. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen från och med den dag då anmälan kom in. Vid flyttning till utlandet upphör den flyttande att



vara folkbokförd utresedagen eller om flyttningen anmäls senare den dag anmälan kom in (35 och 36 §§ FOL).

Den som avlider eller dödförklaras ska avregistreras från folkbokföringen. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska som huvudregel avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska också avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. (19–21 §§ FOL)

En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer tilldelas ett samordningsnummer (18 a § FOL).

### **Folkbokföringens betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen**

Uppgifter om folkbokföring ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga av såväl *att* en person är folkbokförd som *var* personen är folkbokförd. Att en person är folkbokförd anges ibland som en förutsättning för att en författning ska kunna tillämpas i förhållande till personen. Sådana bestämmelser finns exempelvis i förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Det kan också finnas särskilda definitioner av kriterier som, för att den specifika författningen ska vara tillämplig, inte är identiska med dem i folkbokföringslagen. Den omständigheten att en person är folkbokförd kan även i dessa fall ha betydelse vid bedömning av bosättning. Så är till exempel fallet i socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB. Den faktiska folkbokföringen ska dock endast ha vägledande betydelse eftersom det är den utbetalande myndigheten som ska göra bedömningen av om förutsättningar för utbetalning föreligger (se prop. 1998/99:119 s. 86 f. och SOU 2017:05 s. 522).

### **Folkbokföringsdatabas**

Begreppet folkbokföringsdatabas avser enligt 2 kap. 1 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL) en samling personuppgifter som med

hjälp av automatiserad behandling används gemensamt inom verksamheten för de i lagen angivna ändamålen.

För hanteringen av olika folkbokföringshändelser i databasen utnyttjar handläggare olika delar av it-systemet. Dessa är bl.a. Riksfolkbokföringen och de separata applikationerna Internordisk Flytt och Folke.

I Riksfolkbokföringen finns bl.a. uppgifter om varje person som är eller har varit folkbokförd. Där görs alla registreringar som påverkar folkbokföringen, t.ex. bosättning, vigsel, namnändringar och dödsfall. Uppgifter överförs till andra myndigheter i samhället maskinellt genom det centrala aviseringssystemet, även kallat Navet, som uppdateras kontinuerligt under dagen allt eftersom uppgifter registreras i Riksfolkbokföringen. Navet består dels av ett aviseringsregister där aktuella uppgifter lagras, dels av ett ändringsregister där ändrade uppgifter sparas upp till ett år. Innehållet i Navet är i princip en spegling av uppgifter som finns i Riksfolkbokföringen, men det finns vissa undantag. Exempelvis redovisas inte invandringsland eller om relationen mellan förälder och barn är ett adoptionsförhållande.

Folkbokföringsuppgifterna i Navet överförs i stor utsträckning till Statens personadressregister (SPAR). SPAR är ett offentligt register inom Skatteverket som omfattar personer som är eller har varit folkbokförda i Sverige. SPAR innehåller bl.a. även uppgifter om samordningsnummer när de registrerade uppgifterna är styrkta, och immunitetsnummer.<sup>1</sup>

I Riksfolkbokföringen finns även uppgifter om personer med samordningsnummer. Samordningsnummer infördes den 1 januari 2000 då det fanns behov av enhetliga personbeteckningar även utanför folkbokföringen. Tidigare kunde en person ha ett personnummer utan att vara folkbokförd. Detta kom dock att ifrågasättas eftersom personnumret ansågs uppfattas som en inträdesbiljett till samhället (prop. 1997/98:9 s. 78).

---

<sup>1</sup> 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

## Särskilt om samordningsnummer

I folkbokföringsförordningen finns närmare bestämmelser om tilldelning av personnummer och samordningsnummer. Skatteverket får tilldela samordningsnummer på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina<sup>2</sup> och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. Skatteverket kan också på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen (5 § FOF).

Samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om dennes identitet. I vissa fall kan dock samordningsnummer tilldelas ändå, bl.a. om det behövs för vissa registreringar inom rättsväsendet, för registrering i beskattningsdatabasen eller för registrering i Migrationsverkets verksamhetsregister när det gäller personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (5 a § FOF). Det är den myndighet eller det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer som ska bedöma om identiteten kan anses fastställd. Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifieringen av en person som ska tilldelas ett samordningsnummer (5 b § FOF). En begäran om samordningsnummer ska innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifieringen och Skatteverket får begära att dessa handlingar ges in till verket.<sup>3</sup> Den myndighet som begär ett samordningsnummer ska ange om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde (6 § FOF).

### *Samordningsnummer med styrket eller ostyrket identitet*

Som framgår ovan ska uppgifter om en persons identitet som huvudregel vara styrkta för att ett samordningsnummer ska tilldelas.

Av Skatteverkets meddelande (SKV M 2010:3) framgår bl.a. att det måste ställas höga krav på identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer. Detta främst med anledning av att en begäran

---

<sup>2</sup> Utfärdare enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina.

<sup>3</sup> Detta gäller dock inte då samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

om samordningsnummer kan komma från flera håll och med hänsyn till spridningen av numren i samhället genom SPAR. Under förutsättning att underlaget är korrekt och fullständigt kommer det inte att finnas mer än ett nummer för personen. Brister i identitetskontrollen kan däremot få till följd att en och samma person kan få flera samordningsnummer. Det är den rekvrirande myndigheten som har ansvar för att identiteten är kontrollerad. I Skatteverkets meddelande anges vilka uppgifter som krävs för att en persons identitet ska anses vara fastställd och vilka handlingar som ska bifogas. I meddelandet ges också rekommendationer om vad den rekvrirande myndigheten bör beakta vid fastställande av identiteten. Bland annat ska handlingen som ligger till grund för bedömningen visas upp i original eller vidimerad kopia, att denna är utfärdad av en myndighet och innehåller uppgift om en i hemlandet etablerad och registrerad identitet. Handlingen får inte heller vara av alltför enkel beskaffenhet eller lätt att förfälska. Det finns inte något krav på att identitetskontrollen sker genom ett personligt möte mellan den rekvrirande myndigheten och den som ska tilldelas ett samordningsnummer.

Under åren 2009–2015 tilldelades drygt 360 000 samordningsnummer och av dessa grundades mellan 50 och 60 procent på styrkt identitet.

Skatteverket har, på uppdrag av regeringen, i samråd med Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Statens skolverk utrett förutsättningarna för att låta samtliga asylsökanden i Sverige erhålla ett samordningsnummer. I uppdraget ingick även att föreslå hur ett sådant förfarande bör utformas. Uppdraget redovisades den 25 april 2016 (*Samordningsnummer till asylsökande*, SKV dnr 1 31 176575-16/113) och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Som framförs i Skatteverkets skrivelse är en risk med samordningsnummer baserade på ostyrkt identitet att dess konstruktion kan vara lättare att missbruka vid identitetsrelaterad brottslighet än personnummer eller samordningsnummer baserade på styrkt identitet. För att förebygga missbruk anser Skatteverket att det krävs att de myndigheter som använder samordningsnummer kontrollerar om samordningsnumret grundas på styrkta uppgifter eller inte, innan det läggs till grund för vidare åtgärder. De berörda myndigheterna behöver också se över sina system och rutiner med anledning av att användningen av samordningsnummer ökar. Kunskap behöver sprid-

das om skillnaden mellan samordningsnummer som grundas på styrkta eller ostyrkta uppgifter samt vad informationen som aviseras om samordningsnummer innebär. (s. 25)

### *Samordningsnummers betydelse för utbetalningar*

Det huvudsakliga syftet med samordningsnummer är att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att kunna utbyta information med andra myndigheter eller organisationer om personer som vistas tillfälligt i Sverige eller som har rätt till vissa förmåner utan att vistas här (prop. 2008/09:111 s. 30). Att en person har tilldelats ett samordningsnummer innebär inte att denne tillförsäkras några rättigheter i sig. Däremot kan det finnas ett behov av samordningsnummer för handläggning av förmåner som ska utgå till en person som inte är folkbokförd i landet men där förutsättningarna för ersättningen i övrigt är uppfyllda. Som exempel kan nämnas att personer som inte anses bosatta i Sverige men som vistas här och är anställda i ett annat EU/EES-land eller Schweiz under vissa förutsättningar har rätt till statligt tandvårdstöd för nödvändig tandvård.

I socialförsäkringsbalken finns också vissa andra förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner) som under vissa förutsättningar kan omfatta medborgare i ett EU- eller EES-land<sup>4</sup>, i det följande kallade EES-medborgare, som har rätt att vistas i Sverige i tre månader. Den som söker arbete i Sverige och har en verklig möjlighet till en anställning kan också ha uppehållsrätt och då också omfattas av vissa rättigheter. Upphållsrätten finns enligt 3 a kap. 5 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, så länge villkoren är uppfyllda.

Vidare kan nämnas att en person som sökt asyl i Sverige inte kan folkbokföras innan denne erhållit uppehållstillstånd. Den som sökt asyl kan dock under vissa förutsättningar få hjälp med bl.a. bostad och försörjning under den tid som en ansökan behandlas.

---

<sup>4</sup> Medborgare i *Schweiz* har rätt att vistas i Sverige i tre månader men måste sedan ansöka om uppehållstillstånd. Särskilt om uppehållstillstånd för schweiziska medborgare, se 4 kap. 9 § utlänningsförordningen (2006:97).

### 7.3 Kort om Bolagsverket

Bolagsverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket (se avsnitt 4.3.2) och är den myndighet som granskar och registrerar flertalet av Sveriges företag och föreningar. I de register som förs av Bolagsverket finns information om drygt en miljon företag och föreningar. Cirka 65 000 nya företag registreras varje år.

De olika registren utgör ett väsentligt underlag för ett stort antal beslut inom såväl näringslivet som den offentliga förvaltningen. I brottsbekämpande sammanhang brukar Bolagsverkets viktiga roll framhållas bl.a. på grund av att verkets medarbetare sitter tidigt i kedjan när företag som används i brottsliga syften bildas och registreras. Vid utredningar om redan begången ekonomisk brottslighet är det material som finns hos Bolagsverket också av centralt intresse.

Av denna anledning är den kontroll som sker hos Bolagsverket av särskilt intresse för utredningen. En faktor som påverkar myndigheternas prioriteringar generellt är, enligt utredningens mening, den avvägning som måste göras mellan korta handläggningstider och kontroll. I ett serviceåtagande som Bolagsverket tog fram med anledning av regleringsbrevet 2014 (Bolagsverket, *Årsredovisning 2014*, s. 7) sattes målen för handläggningstiderna för ett komplett ärende till fem arbetsdagar gällande registrering av nybildat aktiebolag, sju arbetsdagar gällande övriga företagsformer och i fråga om företagsinteckningar skulle dessa registreras senast nästa arbetsdag. Ett ärende anses komplett om avgiften är betald, alla handlingar i ärendet är bifogade, alla handlingar är korrekta, handlingarna är undertecknade och företagsnamnet kan godkännas utan att komplettering behöver göras. I åtagandet anges att handläggningen kan gå snabbare än vad målen säger, men också att den kan ta mer tid i anspråk för att ärendet behöver utredas eller för att inhämta mer information. Om det finns brister i ärendet ska Bolagsverket skicka ett meddelande om detta inom fem arbetsdagar när det gäller nybildat aktiebolag och inom sju dagar gällande övriga ärenden.

I regleringsbrevet för år 2016 gjordes inget uttalande om handläggningstider. I stället valde regeringen att fokusera på utvecklingen av Bolagsverkets digitala tjänster. Det anges att sådana tjänster ska utformas så långt det är möjligt och där det är relevant, så att tjänsterna är förstahandsvalet för dem som tar kontakt med Bolagsverket

(Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Bolagsverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv). Redan i dag är det möjligt att använda digitala tjänster hos Bolagsverket. I årsredovisningen för år 2014 presenterades ett antal siffror gällande dessa tjänster. Den största andelen ärenden som inlämnades elektroniskt fanns bland nybildningsärendena, vilka uppgick till 72 procent. För aktiebolag var siffran 75 procent gällande nybildning, 28 procent gällande bolagsordningsärenden och 18 procent gällande styrelse- och revisorsärenden (s. 16–17).

## 7.4 Motverka oriktiga identiteter och oriktiga intyg

I kapitel 6 redogör vi för de risker som rör förekomsten av oriktiga identiteter och oriktiga intyg. Oriktiga intyg kan avse handlingar som är helt falska eller på annat sätt manipulerade (ändrade) och därmed inte speglar verkliga förhållanden. Oriktiga intyg i form av identitetshandlingar kan möjliggöra ett agerande under oriktiga identiteter, vilka också kan vara helt falska, utnyttjade eller delvis falska. I detta avsnitt behandlas åtgärder för att motverka såväl oriktiga identiteter som oriktiga identitetshandlingar. Vidare behandlas åtgärder som främst tar sikte på att motverka oriktiga arbetsgivarintyg.

### 7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

**Utredningens bedömning:** För att förebygga brottslighet mot välfärden är det nödvändigt att snarast vidta åtgärder för att motverka förekomsten av oriktiga identiteter och för att höja kvaliteten i identitetshandlingar.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att regeringen tillsätter en utredning som bl.a. får i uppdrag att se över behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor, se över ansvaret för utfärdande av identitetshandlingar och fastställande av identiteter samt se över vilket behov som finns av olika godkända identitetshandlingar med syfte att minska det antal som förekommer i dag. Utredningen

bör dessutom ges i uppdrag att föreslå de förändringar som behövs för att biometrisk data i större utsträckning ska användas för att säkerställa att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden. Utredningen bör bedrivas skyndsamt.

Regeringen bör vidare ge Transportstyrelsen i uppdrag att se över sina rutiner vid utlämnande av körkort och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förhindra att körkort används i samband med bedrägeri eller annan brottslighet.

## Skälen för utredningens bedömning och förslag

### *Bakgrund*

I dagens samhälle har det blivit lättare att utge sig för att vara någon annan och att använda hans eller hennes identitet i olika sammanhang. Ett sådant förfarande kan antingen ske olovligen eller med den rätta identitetsinnehavarens godkännande. En person kan också vid anmälan om folkbokföring ha fått vissa oriktiga identitetsuppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen. Det kan vidare förekomma att en person har flera personnummer eller samordningsnummer, som genom registrerade uppgifter i folkbokföringsdatabasen möjliggör ett agerande under flera olika identiteter (falska identiteter). I samtliga dessa fall av oriktiga identiteter har oftast en riktig identitetshandling använts för att styrka uppgifterna.

Utredningen kan konstatera att det förekommer oriktiga identiteter i samband med kvalificerad välfärdsbrottslighet. De oriktiga identiteterna kan då användas i syfte att erhålla en felaktig utbetalning från välfärdssystemen t.ex. i form av lönegaranti där det förekommer att utbetalningar sker till fiktiva anställda som antingen inte existerar eller vars identiteter kan vara kapade. Oriktiga identiteter kan också användas i syfte att dölja vem den verkliga företrädaren i ett bolag är.



*Färre godkända identitetshandlingar och utfärdare minskar risken för att oriktiga identiteter används i brottsligt syfte*

Det finns ett antal godkända fysiska identitetshandlingar som allmänt accepteras i samhället som bevis på innehavarens identitet. Dessa är pass, nationellt identitetskort, identitetskort för folkbokförda, körkort och SIS-godkända identitetskort. Utgångspunkten är dock att det är den, gentemot vilken handlingen företes, som har att avgöra vilka handlingar som kan godtas som bevis på identifiering. Utöver de ovan nämnda identitetshandlingarna finns en mängd olika handlingar av skiftande kvalitet som ibland kan användas för identifikation, exempelvis passerkort på arbetsplatser och träningslokaler eller kundkort i kontakten med det utfärdande företaget. Sådana handlingar godtas inte allmänt som godkända identitetshandlingar i samhället, men kan i vissa sammanhang anses tillräckliga för att tillgodose det syfte för vilket identifieringen sker. Utöver fysiska handlingar finns också e-legitimationer som är en elektronisk identitetshandling som kan användas för att identifiera innehavaren på elektronisk väg.

Polismyndigheten utfärdar *nationella identitetskort* och *pass* för svenska medborgare. Den som ansöker om pass eller nationellt identitetskort måste personligen komma till polisens passexpedition, det gäller även barn och ungdomar (särskilda regler finns för personer under 18 år). Svenska medborgare oavsett ålder kan ansöka om det nationella identitetskortet vilket har en giltighetstid på fem år. Skatteverket ansvarar för utfärdande av *identitetskort för folkbokförda* i Sverige. Ett sådant ska utfärdas med en giltighetstid av högst fem år och lämnas ut till sökanden personligen. Transportstyrelsen utfärdar *körkort* för den som är permanent bosatt i Sverige eller sedan minst sex månader studerar här och i övrigt uppfyller förutsättningarna för att få körkort. Ett körkort har en giltighetstid på tio år. I vissa fall har banker, företag och organisationer rätt att utfärda *SIS-godkända identitetskort*<sup>5</sup> som också är en giltig identitetshandling i Sverige.

Ett problem med identitetshandlingar som utfärdas av en rad olika aktörer är att dessa ser olika ut och är av skiftande kvalitet. Detta ökar svårigheterna för den som ska bedöma riktigheten i upp-

<sup>5</sup> Det Norske Veritas Certification AB (DNV) ger tillstånd till företag och organisationer att utfärda SIS-märkta kort enligt svensk standard SS 61 43 14 och SBC 151-U, Särskilda bestämmelser för certifiering av överensstämmelse med standard.

gifterna på handlingen. Eftersom det är många i samhället som i olika situationer ska hantera och kontrollera identiteter ökar risken att oriktiga identitetshandlingar inte upptäcks. Ett flertal myndigheter har i olika sammanhang påpekat att det idag finns för många utfärdare av identitetshandlingar och att vissa av dessa inte håller tillräckligt hög kvalitet. Utredningen delar den uppfattningen.

Särskild kritik har riktats mot Transportstyrelsen och de av dem utfärdade körkortet. Det svenska körkortet är i första hand en behörighetshandling och det är Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG om körkort (det s.k. tredje körkortsdirektivet) som är av betydelse för körkortet som behörighetshandling. Direktivet innehåller bestämmelser om körkortets fysiska utformning och modell, krav på åtgärder mot förfalskning, vilken information som ska finnas på handlingen samt vad som gäller för utfärdande, giltighet och förnyelse. Dock fungerar ett svenskt körkort också som en giltig identitetshandling. Det är inte rättsligt reglerat hur körkortet ska betraktas utan det har av hävd godtagits som en giltig identitetshandling sedan lång tid tillbaka (SOU 1970:26 s. 29).

Enligt information som utredningen tagit del av från Transportstyrelsen har det ifrågasatts om körkortet fortsättningsvis bör betraktas som en giltig identitetshandling. I huvudsak handlar kritiken om körkortets tioåriga giltighetstid, att det finns för många varianter av körkort och att de inte alltid innehåller de senaste säkerhetsdetaljerna. Kritik har också riktats mot de nya utlämnanderutiner som infördes år 2014. Enligt dessa krävs inte längre att det gamla körkortet lämnas in vid utlämnandet av det nya, kuvertet öppnas inte och ingen jämförelse görs med den person som hämtar ut det nya körkortet.

När det gäller giltighetstiden för andra godkända identitetshandlingar är dessa normalt inte giltiga under längre tid än fem år. Skälen till det är bl.a. att en persons utseende förändras över tid och att risken för att det finns flera olika modeller av samma identitetshandling tillgängliga på marknaden samtidigt minskar. Teknikutvecklingen innebär också att det finns behov av att ständigt utveckla de fysiska egenskaperna hos en identitetshandling i syfte att försvåra förfalskningar. En längre giltighetstid medför således en försämring av kvaliteten vilket i sin tur ökar möjligheterna att missbruka handlingarna. När det gäller giltighetstiden för körkort är det med hänsyn till bestämmelserna i det tredje körkortsdirektivet inte möjligt att

utfärda körkort med en giltighetstid understigande tio år i fråga om de lägre behörigheterna. Endast vissa höga behörigheter får ha en administrativ giltighetstid på fem år. Direktivet tillåter att man utökar tiden i upp till fem år, men inte att man begränsar den.

Med hänsyn till att de regelverk som styr körkortet som behörighetshandling inte är anpassade till dess användning som identitetshandling uppstår enligt utredningens mening ett flertal problem som gör att körkortet kan ifrågasättas som godkänd identitetshandling. Det kan dock finnas andra skäl som talar *för* att körkortet ska betraktas som en sådan, t.ex. att den enskilde drabbas av en ökad kostnad om körkortet måste kombineras med en annan identitetshandling.

För att förebygga att identitetshandlingar förfalskas och manipuleras eller används av personer som inte är de personer de utger sig för att vara är det, enligt utredningens mening, av vikt att man i särskild ordning utreder frågorna om vem eller vilka som ska utfärda godkända identitetshandlingar i Sverige, vilka handlingar som ska anses vara giltiga identitetshandlingar samt vilka krav som ska ställas på dem. När det gäller pass och nationellt identitetskort är dessa de enda godkända dokument som styrker både identitet och medborgarskap. För att fylla behovet av godkända identitetshandlingar även för andra grupper i samhället än medborgare finns identitetskort för folkbokförda i Sverige (SOU 2007:100). Det kan ifrågasättas om det finns behov av ytterligare utfärdare än dessa. Utredningen anser särskilt att det finns anledning att se över körkortets betydelse som godkänd identitetshandling. I avvaktan på en sådan översyn är det angeläget att Transportstyrelsen ser över sina rutiner vid utlämnande av körkort och vidtar nödvändiga åtgärder i syfte att förhindra att körkortet används i samband med bedrägerier eller annan brottslighet.

#### *Enhetliga bedömningar vid identifiering motverkar förekomsten av oriktiga identiteter*

Den som ansöker om ett identitetskort för folkbokförda i Sverige hos Skatteverket ska inställa sig personligen och ansökan ska göras skriftligen. Ansökan ska som huvudregel undertecknas av sökanden i närvaro av den person som tar emot den. I samband med ansökan är sökanden bl.a. skyldig att styrka sin identitet och övriga person-

uppgifter. Om sökanden har uppehållstillstånd i Sverige ska denne, om inte särskilda skäl talar mot det, anses ha styrkt sin identitet om de uppgifter som lämnas i ansökan om identitetskort stämmer överens med vad som har registrerats i fråga om uppehållstillståndet.<sup>6</sup> Detta innebär att Migrationsverkets bedömning av identiteter vid beslut om uppehållstillstånd får betydelse för Skatteverkets senare beslut om folkbokföring och utfärdande av identitetskort.

Vad utredningen erfar finns det inte någon gemensam syn hos myndigheterna på när en identitet ska anses ha gjorts sannolik eller ha styrkts. Det finns inte heller någon samlad reglering att luta sig mot. Myndigheterna har olika syften och uppdrag vilket innebär att det i olika sammanhang kan finnas olika krav på hur pass säkert en identitet måste vara fastställd. Vilka utredningar myndigheterna vidtar för att fastställa identiteter påverkas också av myndighetens aktuella arbetsbelastning, resurser och prioriteringar. Avsaknaden av en gemensam syn i dessa frågor innebär en risk att oriktiga identiteter lättare kan registreras i folkbokföringsdatabasen.

### *Biometriska uppgifter bör användas i större utsträckning*

De identitetshandlingar som används i dag är konstruerade på olika sätt vilket innebär att säkerhetsnivån i bedömningen av om personen på ett foto är identisk med den person som använder handlingen varierar. Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att förse vissa handlingar med biometrisk information i syfte att göra identifieringen av handlingens innehavare säkrare. Med biometri avses i dessa sammanhang tekniker som läser av en persons unika drag och översätter dem till en datakod som kan användas vid maskinell och automatisk identifiering (Ds 2015:12, *Missbruk av svenska pass – Omfattning och åtgärdsförslag*, s. 40).

Nationella identitetskort och pass som utfärdas av Polismyndigheten är försedda med chip som lagrar personuppgifter och foto. I passet lagras även fingeravtryck i chippet. Syftet är att höja säkerheten och säkerställa att personen på fotot och den som använder handlingen är samma person.

---

<sup>6</sup> Det gäller sådana uppgifter som avses i 13 § andra stycket utlänningsdataförordningen (2016:30).

Frågan om huruvida identitetshandlingar i större utsträckning bör innehålla biometriska uppgifter, bl.a. för att förhindra missbruk av identitetsintrång och bedrägerier och därigenom förebygga brott mot välfärden, bör utredas tillsammans med ovanstående frågor. Utredningen menar att med en utökad användning av biometri i identitetshandlingar blir identifieringsförfarandena säkrare, men också enklare, snabbare och bekvämare för den enskilde. I utredningen måste särskilt beaktas de risker som användningen av biometriska tekniker innebär för den personliga integriteten. Riskerna redovisas bl.a. av Integritetskommittén i betänkandet *Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén* (SOU 2016:41 s. 583 f.).

### *Samlad bedömning*

Om de problem som identifierats ovan inte ses över finns enligt vår mening risk att de kriminella aktörer som lärt sig hur systemen fungerar i ökad utsträckning kommer att begå brott med hjälp av oriktiga identiteter, vilket drabbar såväl välfärdssystemen som enskilda som utsätts för brott.

Utfärdande av identitetshandlingar är en central funktion i samhället men är fördelat på ett flertal olika aktörer. Som framgår ovan ansvarar Polismyndigheten, Skatteverket, Transportstyrelsen samt många banker och andra privata aktörer för godkända identitetshandlingar. Därutöver utfärdar bl.a. Migrationsverket olika tillfälliga handlingar för utländska medborgare bosatta eller under vistelse i Sverige. En tänkbar ordning är att ge en myndighet ett övergripande ansvar för identitetsrelaterade frågor. Det skulle bl.a. kunna leda till en enklare ordning för allmänheten, mer rättssäker och enhetlig handläggning och större effektivitet ur ett serviceperspektiv. Enhetliga processer och kompetenskrav för handläggare som ska fastställa identiteter och bedöma identitetshandlingar skapar också en högre kvalitet och ger bättre förutsättningar att upptäcka och spåra identitetsrelaterade brott och bedrägerier kopplade till oriktiga identiteter. Enligt utredningens mening finns det därför skäl att se över förutsättningarna för att samla ansvaret av utfärdande av fysiska och elektroniska identitetshandlingar hos en myndighet. Frågorna måste dock utredas i ett större sammanhang vilket inte låter sig göras i

denna utredning. En särskild utredning bör därför tillsättas med uppdrag att se över behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor och se över ansvaret för utfärdande av identitetshandlingar och fastställande av identiteter. I sammanhanget bör också frågan om biometri samt behovet av myndighetsgemensamma rutiner och definitioner av begrepp som är relaterade till identiteter utredas.

#### 7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring

**Utredningens förslag:** Skatteverket ges möjlighet att avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Gällande rätt*

Grund för avregistrering från folkbokföringen finns i 19–21 § FOL. Den som avlider eller dödförklaras ska avregistreras (19 §). Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska som huvudregel avregistreras som utflyttad (20 §). Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska också avregistreras som försvunnen (21 §§). Någon grund för att avregistrera personer från folkbokföring i andra fall finns inte. Av 2 kap. 3 § första stycket FdbL framgår att för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § samma lag får uppgifter om avregistrering enligt 19–21 §§ FOL behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Av 1 kap. 2–3 § FdbL framgår bl.a. att bestämmelserna i 9 e–h § personuppgiftslagen (1998:204), PUL, är tillämpliga vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I bestämmelserna behandlas frågor om personuppgifters kvalitet och omfattning. Av punkten g framgår att de behandlade personuppgifterna ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. En uppgift är riktig om den stämmer överens med de verkliga förhållandena. Den personuppgiftsansvarige måste också, enligt punkten h, vidta alla rimliga åtgärder för att rätta, blockera eller utplåna sådana

personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Rättelse av en personuppgift anses innebära att den ursprungliga, felaktiga eller ofullständiga uppgiften ersätts av en uppgift om de rätta förhållandena eller att uppgifterna annars kompletteras. Rättelse kan bara användas när en felaktig uppgift kan ersättas eller kompletteras med en uppgift som är korrekt. Går det inte att utröna det rätta förhållandet, får uppgiften i stället utplånas eller blockeras. Det finns i fråga om rättelse inte något krav på att den felaktiga uppgiften ska utplånas. Det bör vara upp till den personuppgiftsansvarige att avgöra hur rättelsen ska göras. Om den felaktiga uppgiften inte utplånas ska det i alla sammanhang klart framgå att den felaktiga uppgiften har ersatts av eller kompletterats med en annan uppgift och vilka de rätta förhållandena är. Om det skulle bli aktuellt med utlämnande av personuppgiften till tredje man finns det inte heller något hinder mot att lämna ut såväl den tydligt markerade felaktiga uppgiften som de riktiga uppgifterna och upplysning om den rättelse som skett. (SOU 1997:39 s. 217)

I sammanhanget kan också konstateras att det har ansetts att skyldigheten enligt punkten h att vidta alla rimliga åtgärder för att rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen, skulle innefatta en skyldighet för en personuppgiftsansvarig som har åtkomst till ett register med bl.a. personuppgifter som någon annan är personuppgiftsansvarig för, att underrätta denne om att det finns en misstanke om att en personuppgift som denne registrerat är felaktig (prop. 1999/2000:64 s. 153 f. och Ds 2007:40 s. 74 f.).

### *Falsa identiteter i folkbokföringsdatabasen måste avregistreras*

Utredningen har konstaterat att det förekommer att oriktiga identiteter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen. När en uppgift väl blivit registrerad i databasen finns det begränsade möjligheter att rätta eller korrigera denna. Uppgifterna från folkbokföringsdatabasen delas med en rad andra myndigheter. De mottagande myndigheterna utgår då från att registrerade uppgifter är korrekta och den oriktiga uppgiften kan därför i sin tur ligga till grund för ett beslut av en annan myndighet eller arbetslöshetskassa.

Identitetsuppgifter som är delvis felaktiga i folkbokföringsdatabasen kan rättas med stöd av 9 h § PUL. Rättelsen innebär då att den ursprungliga, felaktiga eller ofullständiga uppgiften ersätts av en uppgift om de rätta förhållandena eller att uppgifterna annars kompletteras. Får en person som agerat med en oriktig identitet, t.ex. med oriktiga uppgifter om namn eller ålder, ett nytt personnummer, så kan det gamla och nya personnumret kopplas ihop i folkbokföringsdatabasen så att det framgår att det rör sig om samma person.

Mer komplicerat är det om en identitet som registrerats i folkbokföringsdatabasen är helt falsk, dvs. identiteten skulle aldrig ha tilldelats ett personnummer. I dessa fall finns det inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de tidigare då registreringen inte borde skett från början. Möjlighet finns då att annullera/utplåna uppgiften med stöd av samma bestämmelse. En annullering/utplåning av ett personnummer eller ett samordningsnummer får dock till följd att all historisk information kring den falska identiteten inte längre blir spårbar. Mot bakgrund av att personen bakom den falska identiteten kan ha vidtagit ett flertal rättshandlingar i den falska identiteten är en utplåning inte en lämplig åtgärd. Åtgärden är vidare inte lämplig ur brottsutredande synpunkt då spårbarheten försämras eller försvinner helt. Med stöd av de nuvarande bestämmelserna i folkbokföringslagen kan inte heller en falsk identitet avregistreras.

Då det inte finns stöd att avregistrera en falsk identitet från folkbokföringen och då en utplåning av uppgifter får konsekvenser för spårbarheten, har detta lett till att falska identiteter kan finnas kvar i folkbokföringsdatabasen. Det innebär i sin tur att andra myndigheter inte får kännedom om att identiteten är falsk och personnumret och identiteten kan då även fortsättningsvis användas för brottsliga ändamål. För att komma till rätta med detta finns flera tänkbara lösningar.

En lösning är att koppla den falska identiteten till ett samordningsnummer som grundas på ostrykta uppgifter. Om en falsk eller oriktig identitet skulle kopplas till ett sådant samordningsnummer skulle detta aviseras i Navet. Även om samordningsnumret då fortfarande kan användas i samhället skulle andra myndigheter kunna få en signal om att uppgifterna som samordningsnumret grundas på är ostrykta.

Vad utredningen erfar finns det vissa kunskapsbrister hos myndigheter när det gäller skillnaden mellan ett personnummer, ett samord-



ningsnummer grundat på styrkta uppgifter och ett samordningsnummer grundat på ostyrkta uppgifter. Det är vidare endast de myndigheter som utöver de obligatoriska uppgifterna i Navet har valt till möjligheten att se huruvida ett samordningsnummer grundas på styrkta eller ostyrkta uppgifter som erhåller informationen. Vi kan också konstatera att det råder viss oklarhet om i vilken utsträckning som myndigheterna har valt till denna möjlighet. I utredningens kartläggning har det även framkommit att det är oklart vilken betydelse ett samordningsnummer tillmäts av utbetalande myndigheter. Det innebär att det finns en stor risk att ett samordningsnummer, som grundas på ostyrkta uppgifter, felaktigt läggs till grund för vidare åtgärder.

Enligt vår mening är en bättre och mer ändamålsenlig lösning att införa en möjlighet att avregistrera uppgifter då en identitet har konstaterats vara falsk. En sådan kan införas motsvarande den som finns då en person avlidit (19 § FOL). Avregistreringen innebär då att en identitet avslutas i folkbokföringsdatabasen och att personnumret inte kan användas i framtiden. Genom personnumret är identiteten ändå fortsatt sökbar i folkbokföringsdatabasen. En falsk identitet bör kunna avslutas i databasen på motsvarande sätt.

De nuvarande bestämmelserna om avregistrering utgår från att det ursprungliga beslutet varit riktigt men att omständigheterna förändrats på ett sådant sätt att ett beslut om avregistrering ska ske. Vidare utgår de från att det finns en person som blir avregistrerad. Med anledning av de särskilda förhållanden som nu är aktuella anser vi att en helt ny grund för avregistrering ska införas i en särskild bestämmelse.

#### *Avregistrering ska ske först när en identitet konstaterats vara falsk*

Med hänsyn till de olika rättsverkningar som knutits till folkbokföring såvitt gäller samhälleliga rättigheter och skyldigheter är en avregistrering från folkbokföringen en ingripande åtgärd. Det är därför viktigt att säkerställa att avregistrering sker först då uppgifterna har konstaterats vara felaktiga och att en sådan avregistrering är förenad med vissa rättssäkerhetsgarantier. Det har till utredningen framförts att det hade varit önskvärt ur ett kontrollperspektiv att det av folkbokföringsdatabasen framgår för andra myndigheter och

arbetslöshetskassor om det är fråga om en oklar identitet eller om det pågår en utredning kring en viss folkbokföringsuppgift.

Utredningen anser inte att en sådan ordning är lämplig utan först när Skatteverket efter utredning konstaterat att en identitet är falsk bör uppgifter kunna avregistreras. En avregistrering innebär att det ställs krav på att Skatteverket fattar ett formellt beslut. Skatteverket beslutar i ärenden enligt folkbokföringslagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det (34 § FOL). Ett sådant beslut är också överklagbart (38 § FOL).

*En avregistrering leder till att andra myndigheter får kännedom om att tidigare registrerade uppgifter inte var riktiga*

Enligt 22 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet är således normalt offentliga (prop. 1979/80:2 del A s. 210).

Det får anses tveksamt om en uppgift om en falsk identitet omfattas av bestämmelsen då det inte kan anses finnas en verklig person bakom uppgiften som ska skyddas. Annorlunda kan det förhålla sig med en oriktig identitet dvs. där vissa uppgifter är oriktiga t.ex. ålder eller namn. Mot bakgrund av presumptionen för offentlighet torde dock även en sådan uppgift, utan hinder av sekretess, kunna lämnas till andra myndigheter.

Som vi redogör för ovan är det viktigt att andra myndigheter får kännedom om falska identiteter. Ett informationsutbyte mellan myndigheterna som inte bygger på direktåtkomst i dessa avseenden förutsätter dock antingen att Skatteverket har kännedom om vilka spår identiteten satt i samhället eller att andra myndigheter har anledning att begära ut uppgiften från Skatteverket.

Med hänsyn till den direktåtkomst som myndigheter enligt 2 kap. 8 § FdbL får ha till uppgift i folkbokföringsdatabasen om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering

från folkbokföringen innebär utredningens förslag emellertid att andra myndigheter genom aviseringen i Navet får kännedom om att en avregistrering skett. Andra myndigheter kan då vidta de åtgärder som är nödvändiga för sitt beslutsfattande. Bolagsverket kan t.ex. vidta åtgärder så att den falska identiteten inte längre kan stå som företrädare i bolag. Vårt förslag innebär också att de avregistrerade uppgifterna framöver kommer att vara sökbara i de fall uppgifterna satt spår hos andra i samhället, t.ex. myndigheter, kommuner, företag, banker och privatpersoner.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att risken för att falska identiteter i folkbokföringsdatabasen ligger till grund för andras beslut om utbetalningar från välfärdssystemen minskar.

### 7.4.3 Uppgifter om pass får registreras i folkbokföringsdatabasen

**Utredningens förslag:** Skatteverket ges möjlighet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen.

## Skälen för utredningens förslag

### *Gällande rätt*

Folkbokföringsdatabasen kan teoretiskt sett sägas bestå av en uppgiftsdelen och en handlingsdelen. I 2 kap. 3–4 §§ FdbL och 4–5 a §§ FdbF anges vilka förutbestämda uppgifter som Skatteverket får behandla i uppgiftsdelen i folkbokföringsdatabasen.

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § FdbL finns i 2 kap. 3 § samma lag närmare angivet vilka uppgifter som i uppgiftsdelen får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Dessa är person- eller samordningsnummer, namn, födelsetid, födelsehemort, födelseort, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik, medborgarskap, civilstånd, make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen samt samband som är grundat på adoption, inflyttning från utlandet, avregistrering enligt 19–21 §§ FOL, anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837), gravsättning, personnummer som personen har tilldelats i

ett annat nordiskt land, och uppehållsrätt för en person som är folkbokförd. I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § FOL eller samordningsnummer får även grunden för tilldelningen anges och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet anges.

Enligt 2 kap. 4 § FdbL får också uppgifter om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende behandlas i databasen.

Ett passnummer är att betrakta som en personuppgift som direkt eller indirekt kan knytas till en fysisk person. Skatteverket kan behöva hämta in uppgifter om pass för handläggningen av ett ärende. För att få behandla uppgifter om pass i uppgiftsdelen i folkbokföringsdatabasen behöver Skatteverket då författningsstöd. Något stöd att behandla passnummer i folkbokföringsdatabasen finns dock inte i dag.

#### *Behandling av passnummer i folkbokföringsdatabasen motverkar folkbokföring av falska identiteter*

I samband med folkbokföring på grund av inflyttning till Sverige ska en inflyttad styrka sin identitet och andra personuppgifter. För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Skatteverket får, enligt 9 § FOF, begära att EES-medborgare visar upp ett giltigt pass eller ett giltigt nationellt identitetskort samt andra handlingar som styrker att han eller hon har uppehållsrätt i Sverige. En kontroll görs då av den handling som den sökande visar upp. En identitetskontroll ska uppfylla höga anspråk på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp ska upprätthållas (prop. 1997/98:9 s. 79). En anmälan om flyttning till Sverige och tilldelning av ett personnummer ska avslås om personen inte kan styrka sin identitet.

Som utredningen lyft fram i föregående avsnitt förekommer det att personer använder oriktiga identitetshandlingar för att få flera olika identiteter registrerade i folkbokföringsdatabasen. Särskilt har detta uppmärksammats avseende inflyttning av EES-medborgare. Enligt uppgift till utredningen har det i Skatteverkets utredningar visat sig att det vid registrering av en del falska identiteter har använts falska eller manipulerade pass. Det förekommer t.ex. att

olika personer har nyttjat samma pass vid invandring, d.v.s. att ett och samma pass har återanvänts. Namn och personuppgifter på passet har vid dessa tillfällen varit detsamma. Däremot har passbilden bytts ut. Som exempel kan nämnas ett fall där en person ansökt om identitetskort för folkbokförda hos Skatteverket och till styrkande av sin identitet uppvisat ett europeiskt pass. Av olika skäl fattades misstankar om personens identitet och vid upphämtande av identitetskortet tillkallades polis. När polis kom till platsen påträffades det uppvisade europeiska passet vars bild överensstämde med den fysiska personen. Polisen påträffade även ett svenskt körkort med ett annat namn, men med en bild på samma person. Vid registerkontroll upptäcktes att identiteten på körkortet hade varit folkbokförd i Sverige i över 27 år.

På detta sätt kan flera falska identiteter bli registrerade i folkbokföringsdatabasen och användas såväl vid välfärdsbrottslighet som vid annan grov organiserad brottslighet.

När det gäller missbruk av svenska pass har vissa åtgärder vidtagits i syfte att motverka detta (prop. 2015/16:81). Utifrån utredningens uppdrag finns dock skäl att även föreslå åtgärder för att motverka att förfalskade eller manipulerade pass används just i samband med folkbokföring.

Ett pass innehåller såväl ett passnummer som en MRZ-rad (Machine Readable Zone). MRZ-raden utgörs av ett antal kontrolltecken som finns längst ner på personuppgiftssidan i pass som är utfärdade av ett land som är anslutet till International Civil Aviation Organisation (ICAO). ICAO skapar bl.a. standarder för utformning av resehandlingar. Standarderna beskriver bl.a. en del säkerhetsdetaljer i pass och nationella identitetskort för att minska risken för förfalskning och försvåra manipulering. Vid folkbokföringstillfället kontrolleras bl.a. MRZ-raden på handlingen. I de fall som beskrivs ovan är dock MRZ-raden giltig och vid en kontroll av koden får handläggarna inte någon signal om att samma pass har använts tidigare för folkbokföring av en annan person. För att förhindra att en person folkbokförs under en falsk identitet är det då nödvändigt att handläggare vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i sina egna system kan kontrollera om samma pass använts flera gånger för folkbokföring av olika personer.

Eftersom passnumret identifierar den handling som det finns angivet i innebär en registrering av numret i folkbokföringsdatabasen

att det kan kontrolleras för att upptäcka om handlingen tidigare förekommit i samband med folkbokföring.

Som framgår ovan saknar dock Skatteverket stöd för att registrera uppgifter om pass i folkbokföringsdatabasen. För att förhindra att oseriösa aktörer använder manipulerade eller falska pass för att få en identitet som kan användas för välfärdsbrottslighet registrerad i databasen anser vi det angeläget att 2 kap. 3 § FbdL kompletteras så att passnummer får registreras. Detta innebär att handläggare vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får en varningssignal om samma passnummer skulle anges vid ny ansökan om folkbokföring gällande en annan identitet.

Utredningen bedömer att uppgifter om passnummer, i förhållande till de uppgifter som i övrigt behandlas i folkbokföringsdatabasen, inte kan anses särskilt integritetskänsliga och att det integritetsintrång som behandlingen medför står i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär. Den reglering som finns till skydd för den personliga integriteten får därför anses tillräcklig även med nu föreslagna ändring.

#### 7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

**Utredningens förslag:** Regeringen ger Skatteverket i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis. Handlingen ska tillhandahållas av Skatteverket och kunna beställas genom en automatiserad tjänst hos Skatteverket. Uppgifter i arbetsbeviset ska utifrån vem som är frågeställare och arbetsbevisets syfte sammanställas och presenteras på ett standardiserat sätt.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Arbetsgivarintyg*

Ett arbetsgivarintyg (eller anställningsbevis) är den vanliga benämningen på en handling som innehåller uppgifter om ett anställningsförhållande och som utfärdas av arbetsgivaren. Det finns inte några generella bestämmelser som anger hur en sådan handling ska ut-

formas, utan såväl utseende som innehåll kan variera beroende på arbetsgivare och vilka uppgifter som efterfrågas. Vanligtvis lämnas intyget in av arbetstagaren eller arbetsgivaren själv i samband med en ansökan om ersättning från välfärdssystemen eller i samband med beslut om uppehållstillstånd eller folkbokföring.

Intyg som innehåller uppgifter om anställning har stor betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen. Det kan ha betydelse för bedömningen av förmånens storlek, men också för frågan om huruvida den enskilde över huvud taget omfattas av en viss förmån.

Den information som inhämtas genom arbetsgivarintyg varierar beroende på vilken förmån det är fråga om eftersom de utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassorna behöver olika uppgifter för att kunna fatta riktiga beslut. Det kan handla om uppgifter om vem som är arbetsgivare, under vilken tid och i vilken omfattning en person varit anställd, vilken anställningsform den anställde har eller har haft och vilken lön den enskilde har fått eller skulle ha fått i framtiden. Vissa utbetalare har själva utformat blanketter eller intyg anpassade för respektive verksamheter för att de ska få in de uppgifter som är nödvändiga för handläggningen. Arbetslöshetskassorna har t.ex. utvecklat en internetjänst, [www.arbetsgivarintyg.nu](http://www.arbetsgivarintyg.nu), där arbetsgivare kan fylla i intyg och skicka in dem elektroniskt. Försäkringskassan har en tjänst där arbetsgivare via myndighetens hemsida kan lämna svar på bl.a. inkomstförfrågan från myndigheten.

Även om det inte finns några bestämmelser som reglerar hur ett arbetsgivarintyg ska vara utformat eller vilka uppgifter det ska innehålla, finns det bestämmelser om vilka uppgifter en arbetsgivare eller arbetstagare kan vara skyldiga att lämna i olika sammanhang. Som exempel kan nämnas nedanstående.

Av 110 kap. 31 § SFB framgår att arbetsgivare på begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol ska lämna uppgifter som avser en viss person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av balken. Av 110 kap. 17 § SFB framgår, när det gäller tillfällig föräldrapenning i vissa fall, att Försäkringskassan får kräva att en förälder ger in ett särskilt intyg av arbetsgivare eller någon annan som kan ge upplysning om arbetsförhållanden.

När det gäller ansökan om ersättning från arbetslöshetskassa anges i 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) att ett intyg av arbetsgivaren ska ges in. Intyget ska innehålla uppgifter

om den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning. Arbetsgivaren ska på begäran utfärda intyget på en särskild blankett.

I 6 kap. 2 § UtIL anges de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd ska beviljas. Av bestämmelsen följer bl.a. att sökanden måste ha ett anställningserbjudande från en arbetsgivare och att inkomsten från anställningen måste vara av sådan storlek att det är möjligt för utlänningen att försörja sig på den under vistelsen i Sverige. Av 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen (2006:97), UtIF, framgår att en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL på begäran av Migrationsverket ska lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning.

*Kvaliteten på intyg om arbetsförhållanden som ligger till grund för utbetalningar måste höjas*

Vid kvalificerad välfärdsbrottslighet förekommer oriktiga arbetsgivarintyg som ligger till grund för utbetalningar från välfärdsystemen. Sådana handlingar kan också ha betydelse för beslut om folkbokföring.

I rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (Brå 2015:8) lyfter Brå fram att ett problem med arbetsgivarintygen är att det saknas standardisering av dem, vilket leder till att det är svårt för myndigheterna att skilja på äkta och felaktiga intyg. Brå har i sin undersökning identifierat handskrivna, svårtydda och även i andra avseenden bristfälliga intyg samt sett att de uppgifter som lämnas i många fall godtas, även om det i vissa fall initieras en utredning om inkomsten. När det gäller arbetsgivarna konstaterar Brå att dessa har få incitament att vara, såsom det uttrycks, kontrollanter i välfärdssystemet (s. 117).

I rapporten lyfter Brå vidare fram att felaktiga arbetsgivarintyg kan vara av olika karaktär. Intyget kan vara *helt falsket*, dvs. personen har inte alls arbetat på den arbetsplats som intyget avser. Arbetsgivarens namnteckning är då förfalskad och uppgifter om lön, anställningstid och arbetsplats är följaktligen påhittade. Ofta har personen själv upprättat hela intyget samt skrivit under och därmed förfalskat en namnteckning. Ibland anges det egna telefonnumret eller en kompis telefonnummer som kontakt till arbetsgivaren.



Intyget kan också vara *delvis falsket* om det är undertecknat av en faktisk arbetsgivare, men innehåller manipulerade eller ändrade uppgifter. Antingen har lönen justerats eller så har arbetad tidsperiod ändrats. Ofta krävs det att man arbetat en viss tid för att exempelvis erhålla arbetslöshetsersättning. I dessa fall är det arbetstagaren själv som lämnar uppgiften till myndigheten. För att säkerställa att uppgifterna är korrekta i sådana här intyg kan kontroll ske med arbetsgivaren. (s. 37)

Enligt Brå kan falska och delvis falska arbetsgivarintyg också vara upprättade i maskopi med arbetsgivaren. Det kan vara ett intyg som bygger på en korrekt anställning, men där arbetsgivaren medvetet anger felaktiga uppgifter om tjänsten. Det finns även fall där arbetsgivaren helt hittat på en anställning. Personen som intyget avser har ingen verklig anställning eller arbetar svart i företaget, men får en vit tjänst genom intyget. Det finns fall där intyget var utfärdat av en familjemedlem i vars företag sökanden enligt intyget ska ha arbetat, men vid kontroll saknades inbetalda skatter och avgifter till Skatteverket. Ibland kan det även röra sig om en köpt tjänst, där arbetsgivaren skriver ett felaktigt intyg mot betalning. I dessa fall är det inte tillräckligt att en kontroll sker med arbetsgivaren utan uppgifterna måste säkerställas på annat sätt. (s. 37)

En handling som begärs in för att kontrollera uppgifter om lön är lönespecifikationen. Även dessa kan variera mycket i utformning och i hur pass detaljerade uppgifterna är. Inte heller för lönespecifikationens del finns några krav på hur den ska utformas. Den kan bestå av några handskrivna rader eller vara så illa skriven att det knappt framgår hur mycket lön en person har fått eller från vilket företag. Det blir då upp till handläggarna på myndigheterna att försöka avgöra om det har utgått någon lön eller om beloppet stämmer överens med vad som faktiskt har betalats ut. När det gäller möjligheterna att kontrollera lönespecifikationer som avser kontanta löneutbetalningar är detta oftast omöjligt. (s. 39)

Brå tar också upp sådana problem med uppgifter från en arbetsgivare som har betydelse för att medborgare utanför EU ska få arbetstillstånd i Sverige där det visat sig att arbetstillstånd blivit föremål för handel. (s. 39-40)

Som framgår ovan kan ett anställningsförhållande i dag styrkas genom handlingar som ser ut på en rad olika sätt. Utredningen delar Brås bedömning om att det är svårt för myndigheterna att skilja på

äkta och felaktiga intyg när det inte finns någon standardisering av handlingarna. Det är dessutom angeläget att kvaliteten i innehållet säkerställs. Enligt vår mening är det orimligt att en handläggare i flera fall ska vara hänvisad till att gissa sig till uppgifterna i ett intyg för att sedan lägga dem till grund för ett beslut om ersättning från välfärdssystemen. Det krävs därför att intyg om anställningsförhållanden utformas på ett annat sätt och att kvaliteten i innehållet höjs. Detta kan ske, t.ex. genom att uppgifterna inhämtas genom ett fastställt formulär. En lämplig benämning på en sådan handling är arbetsbevis.

#### *Den närmare utformningen av arbetsbeviset*

Hos Skatteverket finns i dag ett flertal uppgifter som rör arbetsgivare och arbetstagare varav vissa normalt sett är offentliga. Dessa är också många gånger tillgängliga så att enskilda kan ta del av uppgifterna på ett lättillgängligt sätt, t.ex. uppgift om huruvida ett företag är godkänt för F-skatt eller registrerat som arbetsgivare. Förutom offentliga uppgifter behöver ofta utbetalande myndigheter få del av sekretessbelagda uppgifter. Sådana uppgifter ligger också ofta till grund för myndigheternas beslut om utbetalningar och inhämtas från den som beslutet rör eller dennes arbetsgivare.

Utredningen anser att ett arbetsbevis ska tillhandahållas av Skatteverket och kunna inhämtas genom en av Skatteverket tillhandahållen automatiserad tjänst. Uppgifterna i arbetsbeviset ska kunna anpassas beroende på i vilket sammanhang beviset ska användas och beroende på vem som är frågeställare. Uppgifterna ska presenteras på ett standardiserat sätt i ett fastställt formulär. Eftersom sekretess i detta sammanhang inte gäller gentemot den som uppgifterna avser innebär förslaget att en arbetsgivare ska kunna hämta ut uppgifter om sitt eget företag liksom en arbetstagare kan hämta ut sekretessbelagda uppgifter om sig själv. Vissa uppgifter bör också kunna inhämtas direkt av den beslutande myndigheten. Genom utredningens förslag kommer flera uppgifter om arbetsförhållanden att presenteras på ett standardiserat sätt, vilket i sin tur innebär att intyget blir svårare att förfälska och uppgifterna svårare att manipulera. En utbetalande myndighet som misstänker att uppgifter har förvanskats bör också ha möjlighet att kontakta Skatteverket för att kontrollera att upp-

gifter i arbetsbeviset är riktiga. Enligt utredningens bedömning kommer en sådan ordning att avsevärt förbättra kvaliteten på intygen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att Skatteverket ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg innehållande uppgifter om arbets- och anställningsförhållanden. I uppdraget bör, utifrån de utbetalande myndigheternas och arbetslöshetskassornas behov av uppgifter, ingå att närmare specificera vilka uppgifter som kan och bör tillhandahållas. Vidare måste ett arbetsbevis utformas så att det fungerar inom ramen för en modern e-förvaltning och inte utgör en omotiverad belastning för berörda myndigheter och enskilda. Dessutom måste det säkerställas att uppgifterna i arbetsbeviset kan kontrolleras av mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor. I uppdraget bör också ingå att utreda behovet av de författningsändringar som krävs för införandet av en sådan tjänst bl.a. i fråga om Skatteverkets behandling av personuppgifter för sådant ändamål.

#### **7.4.5 Migrationsverket ges direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser**

**Utredningens förslag:** I likhet med Utlänningsdatautredningen föreslår vi att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket (beskattningsdatabasen), Kronofogdemyndigheten (utsöknings- och indrivningsdatabasen) samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (socialförsäkringsdatabasen), om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. UtlL eller ansökningar om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag eller för kontroll av sådana arbetstillstånd.

## Skälen för utredningens förslag

### *Gällande rätt*

Migrationsverket handlägger bl.a. ärenden som rör uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd. Bestämmelser om detta liksom villkoren för sådana tillstånd finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

Av 5 kap. 10 § UtL framgår att Migrationsverket får bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen önskar vistas här i landet för antingen arbete, studier, besök eller för att bedriva näringsverksamhet. Förutsättningarna för att bevilja en utlänning arbetstillstånd anges i 6 kap. 2 § UtL. En grundläggande förutsättning för att arbetstillstånd ska beviljas en utlänning som erbjudits en anställning är att anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig. Det innebär bl.a. att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten från anställningen inte är så låg att han eller hon behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle (prop. 2007/08:147 s. 59). En annan grundläggande förutsättning för arbetstillstånd är att de erbjudna anställningsvillkoren (lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor) inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

För den som i en nystartad verksamhet vill anställa en person som är medborgare i ett land utanför EU gäller särskilda krav. Migrationsverket betraktar en verksamhet som bedrivits kortare tid än ett år som nystartad. Förutom de regler som redogjorts för ovan och som gäller för alla arbetsgivare ska den som har en nystartad verksamhet också redovisa hur företaget klarar av att garantera lön för den som söker arbetstillstånd.

Migrationsverket ger arbetstillstånd för en tidsperiod motsvarande anställningstiden, dock längst två år (6 kap. 1 och 2 a §§ UtL). Arbetstillståndet kan därefter förlängas, men den sammanlagda tillståndstiden får vara högst sex år. Ett arbetstillstånd ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet endast knytas till ett visst slag av arbete. En utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren haft uppehållstillstånd för arbete får beviljas permanent uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får också beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Om han eller hon ska bedriva näringsverksamhet måste förmåga att bedriva den aktuella verksamheten finnas (5 kap. 5 § UtL).

I 7 kap. UtL finns bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd. Återkallelse får till exempel ske om en utlänning medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigt omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet.

### *Frågan om Migrationsverkets direktåtkomst har utretts tidigare*

För handläggningen av ärenden som rör uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd samt för efterföljande kontroll behöver Migrationsverket inhämta uppgifter som har betydelse för myndighetens prövning. Många av uppgifterna finns hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan.

Frågan om Migrationsverkets direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser har varit aktuell i flera olika sammanhang. I en av Justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring* (Ds 2013:57) föreslogs bestämmelser som medger Migrationsverket direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas, Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens socialförsäkringsdatabas. För att Migrationsverkets handläggning av ärenden som rör uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd ska kunna ske snabbt och effektivt var det enligt promemorian angeläget att Migrationsverket skulle få tillgång till vissa uppgifter hos nämnda myndigheter. I propositionen som behandlade promemorians lagförslag i övrigt behandlades inte direktåtkomsten (prop. 2013/14:227). Regeringen ansåg i stället att förslaget i den del som avsåg direktåtkomsten behövde analyseras ytterligare. I samband med att regeringen gav en särskild utredare i uppdrag att utarbeta förslag till en lag avseende behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen fick utredaren också i uppdrag att vidare utreda ett mer effektivt informationsutbyte mellan Migrations-

verket och Skatteverket, Försäkringskassan respektive Kronofogdemyndigheten.

I 2014 års utlänningsdatautrednings (Utlänningsdatautredningen) betänkande (SOU 2015:73) föreslogs återigen att Migrationsverket skulle medges direktåtkomst till vissa personuppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas, Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens socialförsäkringsdatabas. Det kan nämnas att i remissvar från Datainspektionen (Ju 2015/05766/L7) konstaterades att utredningen på ett bra sätt redogjort för de behov som Migrationsverket har av uppgifter från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan. Datainspektionen ansåg vidare att utredningen genom analysen beaktat vad Datainspektionen framfört i remissvar den 18 november 2013 (dnr 1378-2013) över departementspromemorian *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring* (Ds 2013:57). Datainspektionen tillstyrkte att Migrationsverket medgavs den direktåtkomst som utredningen föreslog. I den efterföljande proposition som låg till grund för en ny lag om behandling av personuppgifter i den verksamhet som Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna bedriver enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (prop. 2015/16:65) behandlades inte Migrationsverkets direktåtkomst.

Förslaget i nu aktuella delar har ännu inte lett till lagstiftning utan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### *Bättre kontroll i Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd motverkar oriktiga intyg om arbete*

Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för arbete eller arbetstillstånd har stor betydelse för Skatteverkets efterföljande bedömning av folkbokföringsfrågan. Beslutet kan också grunda en rätt till utbetalningar från välfärdssystemen.

Vid sin prövning ska Migrationsverket bl.a. vara uppmärksam på att anställningsavtalen inte är skenavtal (prop. 2007/08:147 s. 37). I prövningen av arbetstillstånd ska handläggare också göra en bedömning av arbetsgivarens förmåga att fullgöra sina förpliktelser gentemot arbetstagaren. Enligt vår mening är det därför angeläget att Migrationsverket har tillgång till den information som behövs för att bedöma riktigheten i de uppgifter som lämnas av

sökanden och som ligger till grund för beslut om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd.

Migrationsverkets behov av uppgifter redovisas utförligt i Utlänningsdatautredningens betänkande (s. 366 f.) där de bedömer att uppgifterna som efterfrågas av Migrationsverket är av betydelse för att myndigheten ska kunna handlägga aktuella uppehållstillstånd och arbetstillstånd på ett rättssäkert och effektivt sätt. Vi delar den bedömningen och hänvisar i huvudsak till vad som anförs där.

Utifrån nu aktuellt perspektiv vill vi särskilt lyfta fram den brottsförebyggande betydelse ett effektivare informationsutbyte får för såväl att Migrationsverkets beslut ska bli rätt från början som för den efterföljande kontrollen. Om Migrationsverket kan få del av uppgifter under löpande tillståndstid, t.ex. en uppgift om ändrade förhållanden, som att en arbetsgivare inte längre är registrerad som arbetsgivare, kan det bidra till att Migrationsverket blir uppmärksam på att det kan finnas skäl att överväga återkallelse av uppehålls- eller arbetstillståndet.

Något elektroniskt informationsutbyte i nu aktuellt avseende förekommer inte i dag mellan Migrationsverket och övriga myndigheter. Det informationsutbyte som förekommer i samband med ärendehandläggningen i vissa fall sker genom att handläggare hos Migrationsverket inhämtar uppgifter från bl.a. Skatteverket genom skriftliga förfrågningar eller genom förfrågningar via telefon. Uppgifter inhämtas annars genom att den sökande själv ombeds komplettera med efterfrågade uppgifter. Utredningen anser inte att detta är en tillfredställande ordning och menar att kvaliteten i Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd avsevärt skulle höjas om det kan säkerställas att uppgifter som finns hos annan myndighet kommer Migrationsverket till del i fullständig och oförändrad form. En sådan ordning skulle också leda till att servicen för den enskilde förbättras avsevärt eftersom handläggningen kommer att gå snabbare och blir smidigare för den enskilde då myndigheten själv kan inhämta uppgifterna. Det är även till nytta för de lämnande myndigheterna som skulle slippa ett stort antal förfrågningar.

Sammantaget delar vi den bedömning som Utlänningsdatautredningen gör i sitt betänkande och menar att övervägande skäl talar för att ge Migrationsverket möjlighet att själva genom direktåtkomst

inhämta vissa nödvändiga uppgifter. Vi ansluter oss till den integritetsanalys som görs där och anser att skälen för en direktåtkomst väger tyngre än de integritetsskäl som talar emot. Vad gäller utformningen av författningsförslag hänvisar vi också i denna del till Utlänningsdatautredningens betänkande.

Det bör nämnas att frågan även behandlas av *Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden* (SOU 2016:91 s. 85–95) vars förslag och motiveringar i huvudsak överensstämmer med de som lämnats av Utlänningsdatautredningen.

## 7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

### 7.5.1 Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas

**Utredningens förslag:** Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring.

## Skälen för utredningens förslag

### *Gällande rätt*

Bestämmelser som reglerar åtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister finns i utlänningsdatalagen (2016:27), UdL, och i utlänningsdataförordningen (2016:30), UdF. Författningarna trädde i kraft den 12 februari 2016. I 19 § UdL anges att direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket endast får medges Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utlandsmyndigheterna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och i vissa fall en part eller en parts ombud eller biträde för personuppgifter i partens ärende. I 8–13 §§ UdF anges i vilken utsträckning direktåtkomst kan medges. I 13 § samma förordning behandlas frågan om direktåtkomst för Skatteverket. Denna begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för handläggning av en ansökan om



identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Direktåtkomsten får endast avse uppgift om namn och personnummer, längd, fotografi, underskrift, typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid samt bevis om uppehållstillstånd. (Prop. 2015/16:65 s. 88 f.)

Av 14 § förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige framgår att Skatteverket har rätt att ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 § UdL vid direktåtkomst. Vidare framgår av samma bestämmelse att Migrationsverket på begäran av Skatteverket ska lämna ut sådana uppgifter till Skatteverket som anges i 13 § andra stycket UdF och som Skatteverket behöver för handläggningen av en ansökan om identitetskort. I 14 § sista stycket förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige anges att tillgången till uppgifter som avses i första stycket i samma paragraf ska begränsas till de som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Enligt nuvarande reglering saknar Skatteverket möjlighet till direktåtkomst till Migrationsverkets register för handläggning av folkbokföringsärenden. Däremot finns det i 7 kap. 15 b § UtF en bestämmelse som anger att Migrationsverket på begäran av Skatteverket ska lämna ut uppgifter om namn, person- eller samordningsnummer, ansökan om uppehållskort och beslut om uppehållskort med skälen för beslutet, om uppgifterna behövs för Skatteverkets handläggning av ett ärende om folkbokföring.

*Uppgifter från Migrationsverkets verksamhetsregister är nödvändiga för korrekta beslut om folkbokföring*

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket har behov av genom direktåtkomst har bl.a. nedanstående behov och syften framförts till utredningen.

1. *Namn och personnummer.* Skälen till att personnummer behövs är att detta är en nödvändig identifikator för att säkerställa att det är samma person som är aktuell hos respektive myndighet om personen redan varit folkbokförd. När det gäller namn är det en avgörande uppgift för att bygga en identitet tillsammans med födelsetid, kön och medborgarskap (se nedan).

2. *Samordningsnummer, födelsetid och kön.* Uppgifter avseende samordningsnummer är liksom personnummer viktiga identifikatorer i syfte att säkerställa att det är samma person som är aktuell hos respektive myndighet. När det gäller födelsetid och kön är det avgörande uppgifter för att bygga en identitet tillsammans med namn och medborgarskap.
3. *Medborgarskap.* Medborgarskap är en viktig uppgift för bedömningen av t.ex. bosättning, vid prövning av uppehållsrätt, medborgarskap för eventuella barn eller av civilstånd.
4. *Civilstånd och familjeförhållanden.* Uppgifter om civilstånd och familjeförhållanden är viktiga uppgifter i syfte att koppla till rättigheter såsom exempelvis anknytning vid uppehållstillstånd, förmåner kopplade till barn etc. Det är därför viktigt att dessa lämnas tidigt och att det finns en konsekvent hantering mellan myndigheterna. Vidare ger det förutsättningar för Skatteverket att underrätta Migrationsverket när det inkommer uppgifter som inte funnits med vid prövningen av uppehållstillstånd. Det gäller såväl vid invandringstillfället som vid rättelser, kompletteringar och ändringar efter att personen bott i Sverige en tid eller i samband med medborgarskapsprövning.
5. *Adress i Sverige.* Vid flyttning till Sverige är information om adressen som personen flyttar till ett krav. För personer som har en kommunanvisning är det vidare avgörande på vilken adress och fastighet personen är folkbokförd för exempelvis bedömning av etableringsersättning.
6. *Längd.* Uppgiften är av mindre betydelse för folkbokföringsändamål, men är en stödande uppgift i samband med identifiering.
7. *Fotografi.* Uppgiften är en stödande uppgift vid identifiering.
8. *Underskrift.* Uppgiften är av mindre betydelse för folkbokföringsändamål men är en stödande uppgift i kontroll- och utredningssituationer om vem som undertecknat en ansökan/anmälan om folkbokföring.
9. *Typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid.* Pass och resehandlingar är det viktigaste dokumentet för grundregistrering av en person och dennes identitetsuppgifter. Vid rättelser och korrigeringar är det avgörande uppgifter för att kunna

verifiera de uppgifter som legat till grund för registrering såväl hos Migrationsverket som hos Skatteverket.

10. *Bevis om uppehållstillstånd.* Uppgift om uppehållstillstånd kan vara en förutsättning för att en person ska kunna folkbokföras. Uppgiften bör inkludera för vilken tid uppehållstillståndet gäller.
11. *Dossiernummer.* Uppgiften om dossiernummer fungerar som en unik identifikator i de fall personnummer eller samordningsnummer inte har tilldelats.
12. *Utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet.* En viktig förutsättning för att kvalitetssäkra och verifiera uppgifter är att myndigheterna har ett enhetligt beslutsunderlag även om respektive myndighet har ett självständigt prövningsansvar. I syfte att beslutsunderlaget ska kunna användas konsekvent av myndigheterna och för att det ska kunna ske en enhetlig kvalitetssäkring av uppgifterna är därför dessa nödvändiga. I dag kan det förekomma att flera myndigheter, t.ex. Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och kommunen, granskar och översätter samma handling med risk för olika bedömningar.

En förutsättning för att medge direktåtkomst till personuppgifter är att den mottagande myndigheten verkligen har ett behov av uppgifterna i sin verksamhet. I den frågan gör vi följande bedömning.

Skatteverket ska handlägga ärenden om folkbokföring. Enligt 4 § FOL får en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtlL ska inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte om utlänningen har beviljats en flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtlL, en motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser, ett resedokument enligt 4 kap. 4 § UtlL eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring. Av 20 § samma lag framgår bl.a. att den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbok-

föringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket eller 14 §. Om en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet saknar ett sådant tillstånd, ska det särskilt beaktas.

Av det nämnda följer att Skatteverket vid sin prövning av folkbokföring ska beakta ett flertal omständigheter som Migrationsverket har uppgifter om. Vid införandet av bestämmelsen om att Skatteverket vid avregistrering särskilt ska beakta om ett uppehållstillstånd saknas anförde regeringen i prop. 2012/13:120 bl.a. följande (s. 55 f.).

Av olika anledningar kan en person som har haft ett uppehållstillstånd senare komma att sakna ett sådant. Den enskilde kan underlåta att ansöka om nytt tillstånd eller få avslag på sin ansökan om förlängt tillstånd. Ett uppehållstillstånd kan också återkallas. Det finns inte några bestämmelser som innebär att en person som har haft uppehållstillstånd ska avregistreras från folkbokföringen på grund av att han eller hon inte längre har tillstånd att uppehålla sig i landet. Frågan är om det finns skäl att införa sådana bestämmelser mot bakgrund av att uppehållstillstånd utgör en förutsättning för folkbokföring. Det skulle än mer tydliggöra att folkbokföring och möjligheterna att omfattas av svenska förmåner är knutna till personer som har rätt att vistas i landet.

Som Folkbokföringsutredningen konstaterar är dock regelverket kring uppehållstillstånden komplicerat och det kan uppstå situationer när det är oklart vad som kommer att gälla för en person vars uppehållstillstånd löper ut eller återkallas, eller vars ansökan om uppehållstillstånd avslås. En viktig utgångspunkt för folkbokföringen måste vara att personer inte ska riskera att avregistreras enbart av det skälet att handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd drar ut på tiden eller att det uppstår någon form av missförstånd i ett sådant ärende. I likhet med utredningen anser regeringen att det är svårt att knyta avregistreringen till ett specifikt beslut enligt utlänningslagen. Mot denna bakgrund och med beaktande av att det kan finnas andra omständigheter som, trots avsaknad av uppehållstillstånd, innebär att en person fortfarande ska anses bosatt i landet, bör det inte ske någon automatisk avregistrering av en person som saknar uppehållstillstånd på det sätt Försäkringskassan förespråkar och även Skatteverket helst hade sett. Eftersom uppehållstillstånd i vissa fall är en grundläggande förutsättning för att få vistas i Sverige bör emellertid avsaknaden av ett sådant tillstånd vara av särskild betydelse vid bedömningen av en persons bosättning i landet. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag om att 20 § folkbokföringslagen, som reglerar avregistrering till följd av utflyttning, ska kompletteras med en bestämmelse om att frånvaron av uppehållstillstånd utgör en omständighet som ska beaktas. Enligt regeringens mening bör dock detta uttryckas i lagtexten så att det är vid tillämpningen av de allmänna reglerna om avregistrering vid utflyttning som denna omständighet ska beaktas i stället för, som utredningen föreslår, vid en bedömning av om utlänningen inte längre har sin egentliga hem-

vist i landet. Vidare anser regeringen att det i lagtexten bör anges att frånvaron av uppehållstillstånd är en omständighet som särskilt ska beaktas. Härmed ges ett tydligare utrymme för att, i enlighet med utredningens intentioner, i vissa fall låta frånvaron av uppehållstillstånd tillmätas en avgörande betydelse vid bedömningen av om han eller hon har flyttat från landet. Ett sådant fall kan vara då Skatteverket inte får kontakt med den enskilde för att kontrollera bosättningen.

En omständighet som särskilt lyfts fram till utredningen är att uppgifter som lämnas till Migrationsverket inte alltid stämmer överens med de uppgifter som senare lämnas till Skatteverket i samband med folkbokföring. När det gäller uppgifter som vi redovisar ovan enligt punkterna 1–5 så utgör dessa sådana uppgifter som Skatteverkets folkbokföringsverksamhet redan i dag behandlar och också har stöd att registrera i folkbokföringsdatabasen. När det gäller uppgifter enligt punkterna 6–10 är det uppgifter som Skatteverket får ta del av genom direktåtkomst vid handläggning av en ansökan om identitetskort. Vad gäller punkten 11–12, uppgifter om dossiernummer och utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet, är detta uppgifter som i dag inte hämtas in direkt från Migrationsverket. I den mån de inhämtas sker detta genom den enskilde i samband med anmälan om flyttning till Sverige. Uppgifterna får då behandlas hos Skatteverket om dessa behövs för handläggning av ett ärende.

För att säkerställa en konsekvent hantering och handläggning av invandringsärenden över myndighetsgränserna är det utredningens bedömning att de uppgifter som Skatteverket anser sig ha behov av också är nödvändiga för korrekta beslut i folkbokföringsverksamheten. Det finns således ett motiverat behov för Skatteverket att få tillgång till uppgifter hos Migrationsverket som har betydelse för frågan om tilldelning av personnummer och folkbokföring. Det kan också redan i detta sammanhang nämnas att vi bedömer att en direktåtkomst för nu aktuella uppgifter också innebär en förenkling för den enskilde genom att många av uppgifterna endast behöver lämnas till en myndighet.

För att Skatteverket ska kunna behandla ovanstående uppgifter elektronisk i sina ärenden är en första förutsättning att det finns ett rättsligt stöd för behandlingen. I 1 kap. 4 § FdbL anges att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden. Nuvarande ändamåls-

bestämmelse för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt övriga bestämmelser som reglerar behandlingen är, enligt vår bedömning, därför tillräckliga för att behandling av nu aktuella uppgifter från Migrationsverket ska vara tillåten.

*Informationsutbytet bör ske genom direktåtkomst*

I Migrationsverkets verksamhet gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit (dvs. presumtion för sekretess) för uppgift om enskilda personliga förhållanden (37 kap. 1 § OSL). I många fall finns dock sekretessbrytande regler som möjliggör ett informationsutbyte mellan myndigheterna. Uppgifter som inte kan lämnas genom direktåtkomst lämnas ut via telefon, brev eller fax efter begäran av Skatteverket. Det vanligaste är emellertid att komplettering sker genom att den enskilde själv ombeds komplettera uppgifterna genom att själv vända sig till Migrationsverket.

Det finns flera skäl som talar för ett elektroniskt informationsutbyte genom direktåtkomst. En direktåtkomst innebär effektivitetsvinster för den mottagande myndigheten, eftersom handläggande tjänstemän inte behöver begära ut de uppgifter som behövs för bedömningen av ett enskilt fall från den utlämnande myndigheten utan själv kan söka den information som krävs. Direktåtkomst innebär också motsvarande fördelar för den utlämnande myndigheten, eftersom den inte behöver avsätta resurser för att hantera de förfrågningar om utlämnande som kommer från andra myndigheter.

För den enskilde skulle en utökad direktåtkomst innebära att denne inte behöver lämna in kompletterande uppgifter till Skatteverket i samma utsträckning. I dag är det inte ovanligt att en sökande som har lämnat uppgifter till Migrationsverket senare också behöver lämna samma uppgifter vid sin ansökan om folkbokföring.

Skatteverket har i tidigare hemställan till Justitiedepartementet (Skatteverkets dnr 131 701405-10/113) framfört att myndighetens erfarenheter tyder på att cirka hälften av invandringsärendena kräver någon form av komplettering och att en stor del av dessa ärenden förutsätter ett nytt personligt besök vid kontoret. Enligt Skatteverket är det inte heller ovanligt att de uppgifter eller handlingar som saknas vid ansökan har lämnats till Migrationsverket i samband med tillståndsprocessen och därmed finns tillgängliga där. På fråga från

utredningen har företrädare för Skatteverket uppgett att uppgifterna i hemställan fortfarande är relevanta även om andelen kompletteringar och nya personliga besök för den enskilde har minskat på grund av förbättrade blanketter och bättre information. Det kan också nämnas att en snabbare handläggning kan få betydelse inom andra samhällsområden som t.ex. att påskynda invandrades möjligheter till arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Ett alternativ till direktåtkomst är att utlämnande sker genom medium för automatiserad behandling. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande ansett att gränsdragningen mellan vad som enligt bestämmelsen i 114 kap. 22 § SFB är direktåtkomst och annat utlämnande på medium för automatiserad behandling beror på om den aktuella upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, dvs. om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (HFD 2015 ref. 61). Avgörandet kan tolkas så att den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan bli avgörande för om utlämnandet ska anses som direktåtkomst eller som annat utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Teknikens utveckling och hur den används inom offentlig förvaltning har som framgår ovan bidragit till en osäkerhet om hur vissa tekniska förfaranden för utlämnande ska bedömas och det finns skäl att noga följa den utveckling som sker på området. Utredningen anser att det rådande läget talar för att åtkomsten till uppgifterna för Skatteverket bör regleras genom en författningsreglerad utvidgning av nuvarande direktåtkomst. Bestämmelsen i 13 § Udf bör därför ändras så att även sådana uppgifter som behövs för ärenden om folkbokföring hos Skatteverket omfattas.

### *Skyddet för den personliga integriteten*

En direktåtkomst anses generellt sett öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom den typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar. Utredningen menar dock att skyddet för den personliga

integriteten kan upprätthållas på andra sätt än genom begränsning av formen för utlämnande. För att intrånget i den personliga integriteten vid direktåtkomst ska bli acceptabelt måste vissa krav ställas på åtkomsten (se bl.a. prop. 2007/08:160 s. 46 f., s. 56 f. och SOU 2012:90 s. 123 f.).

En första fråga är hur uppgifterna sprids och används hos den mottagande myndigheten. Om kretsen av personer som har tillgång till uppgifterna kan begränsas, är risken för integritetsintrång generellt sett mindre. Den mottagande myndigheten måste därför begränsa åtkomstmöjligheterna så mycket som möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten och känsligheten hos personuppgifterna. Anställda inom en myndighet bör endast ha elektronisk tillgång till de personuppgifter som de behöver i sitt arbete. Enligt 14 § tredje stycket förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige begränsas tillgången till uppgifter till de som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Utredningen anser att en motsvarande begränsningsregel bör införas för de uppgifter som med utredningens förslag kommer att behandlas för ärenden om folkbokföring. Bestämmelsen införs i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och syftar till att uppfylla kravet på att uppgifterna inte sprids hos den mottagande myndigheten på ett oacceptabelt sätt. Regeln bör utformas så att den tar sikte på uppgifter från Migrationsverket och uppgifter ur beskattningsdatabasen (se vidare under avsnitt 7.5.2).

Den direktåtkomst som Skatteverket i dag har till vissa uppgifter i Migrationsverkets verksamhetsregister regleras också genom en överenskommelse mellan myndigheterna. I syftet anges bl.a. att Skatteverket ska göra en jämförelse av uppgifter i ansökan om identitetskort med uppgifter som har registrerats i fråga om sökandens uppehållstillstånd. I överenskommelsen specificeras vidare vilka uppgifter som direktåtkomsten avser, att Skatteverket ska säkerställa att inhämtad information och eventuell sekretessbelagd information beaktas och skyddas i verksamheten och mot allmänheten. När det gäller säkerhet och spårbarhet ansvarar Skatteverket för att ärenden som gäller individer med sekretesskyddade personuppgifter endast handläggs av särskilda sekretesshandläggare och Migrationsverket loggar alla slagningar från Skatteverket. Skatteverket ska vid förfrågan kunna ange vem som utfört en slagning och varför slagning



skett. Vid en utvidgning av direktåtkomsten i enlighet med vårt förslag bör också den överenskommelse som ligger till grund för direktåtkomsten omarbetas och anpassas.

### *Behov av sekretessbrytande regel*

Enligt 21 kap. 5 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretessen gäller alltså med s.k. rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen är att uppgifterna är offentliga. Den gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer.

Enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller i detta fall med ett omvänt skaderekvisit och presumptionen är att uppgifterna är sekretessbelagda. Enligt 37 kap. 1 § andra stycket OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller här med rakt skaderekvisit. Med ”verksamhet för kontroll över utlänningar” avses ärenden om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning, men också kontroll- och verkställighetsåtgärder (se prop. 1979/80:2 del A s. 210). Beträffande beslut i ärenden gäller sekretessen i 37 kap. 1 § första och andra styckena OSL endast för uppgifter i skälen, se 37 kap. 1 § tredje stycket OSL.

Bestämmelserna om sekretess hos Migrationsverket innebär att uppgifter inte kan lämnas till Skatteverket utan stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelser om direktåtkomst i sig anses inte ha någon sekretessbrytande verkan. Informationshanteringsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande, *Myndighetsdatalog* (SOU 2015:39 s. 407 f.), att det i offentlighets- och sekretesslagen införs en

generell sekretessbrytande bestämmelse som innebär att föreskrifter i lag eller förordning om direktåtkomst för myndigheter i sig får en sekretessbrytande effekt. Därigenom skulle det inte längre behöva införas särskilda sekretessbrytande bestämmelser för att möjliggöra direktåtkomst. Någon sådan bestämmelse har dock ännu inte införts. För att uppgifter för vilka sekretess gäller ska kunna bli tillgängliga för Skatteverket krävs därför att regeln om direktåtkomst kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen bör utformas som en regel om uppgiftsskyldighet vilket innebär att 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig.

Bestämmelser om skyldighet för Migrationsverket att lämna uppgifter till Skatteverket finns som ovan nämnts i 14 § andra stycket förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige och i 7 kap. 15 b § UtlF. Skyldigheten innebär att uppgifterna kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Bestämmelserna omfattar dock inte samtliga de uppgifter som Skatteverket får anses ha behov av. Utredningen anser därför att den sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet som finns i 7 kap. 15 § b UtlF bör utvidgas för att också omfatta de ytterligare uppgifter varom nu är i fråga.

### *Sekretess för utlämnade uppgifter*

En annan viktig fråga för direktåtkomsten är om uppgifterna kommer att bli sekretessbelagda hos den mottagande myndigheten, dvs. i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. De uppgifter som omfattas av direktåtkomsten ska också omfattas av ett tillfredställande sekretesskydd. Särskilt viktigt är detta med tanke på att uppgifterna hos Migrationsverket normalt sett omfattas av ett starkare skydd än uppgifter inom folkbokföringsverksamheten.

Bestämmelsen om utlänningssekretess i 21 kap. 5 § OSL gäller hos alla myndigheter för uppgifter som rör utläningar, således även hos de mottagande myndigheterna. Sekretessen enligt 37 kap. 1 § OSL gäller generellt i verksamhet för kontroll av utläningar och i ärenden om svenskt medborgarskap. Bestämmelsen är tillämplig på en stor del av de uppgifter som bl.a. Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna behandlar när de handlägger utlännings- och medborgarskapsärenden eller annars uppfyller åligganden enligt utlänningslagen och medborgarskaps-

lagen. Sekretessen gäller enligt fjärde stycket samma bestämmelse också hos myndighet som lämnar biträde i ärende eller verksamhet som avses där. Sekretessen gäller således även när en utlandsmyndighet medverkar i verksamhet för kontroll av utlänningar och i ärenden om svenskt medborgarskap genom att biträda Migrationsverket eller Polismyndigheten med utredning. Sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL gäller däremot inte direkt hos Skatteverket.

Utöver utlänningssekretess enligt 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess enligt 22 kap. 1 § OSL, den s.k. folkbokföringssekretessen, hos Skatteverket. Bestämmelsen föreskriver sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser bl.a. folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Enligt samma paragraf gäller sekretess i sådan verksamhet för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Ovan nämnda sekretessbestämmelser är direkt tillämpliga i folkbokföringsverksamheten.

I 11 kap. 4 § OSL finns en särskild bestämmelse om överföring av sekretess vid direktåtkomst. I bestämmelsen anges att om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Undantag gäller dock för uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Av 11 kap. 8 § OSL följer emellertid att sekretessen inte överförs, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Om det finns en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten, en s.k. primär sekretessbestämmelse, ska således den bestämmelsen tillämpas, oavsett om den är svagare eller starkare än den överförda sekretessen. Bestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL har dock betydelse för sekretesskyddet för uppgifter som den mottagande myndigheten har teknisk tillgång till men som myndigheten inte för in i den verksamhet som omfattas av den primära sekretessen. Sådana uppgifter skulle annars bli offentliga hos den mottagande myndig-

heten trots att uppgifterna inte används i den mottagande myndighetens verksamhet och trots att de är sekretessbelagda hos den utlämnande myndigheten.

Uppgifter som Skatteverket får tekniskt tillgång till genom direktåtkomsten kommer således att omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL. När uppgifterna förs in i folkbokföringsverksamheten gäller dock i stället 22 kap. 1 § OSL. Därutöver gäller också bestämmelsen i 21 kap. 5 § OSL. Frågan är då om det skydd som bestämmelserna ger är tillräckligt.

Person- eller samordningsnummer, namn, födelsestid, adress, medborgarskap, civilstånd, make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen samt uppehållsrätt för en person som är folkbokförd, är sådana uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen. För dessa uppgifter anses folkbokföringssekretessen vara tillräcklig.

För de uppgifter som Skatteverket har direktåtkomst till för handläggning av ärenden om ansökan om identitetskort (namn, personnummer, längd, fotografi och underskrift, typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid samt bevis om uppehållstillstånd) har sekretessen hos Skatteverket tidigare bedömts vara tillräcklig (se Finansdepartementets promemoria *Vissa id-kortsfrågor*, s. 24). Det finns inget skäl för utredningen att nu göra en annan bedömning i den frågan.

När det gäller uppgifter om dossiernummer och utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet bedömer vi att det skydd som uppgifterna har genom bestämmelserna i 22 kap. 1 § och 21 kap. 5 § OSL är tillräckligt.

Sammantaget bedömer utredningen att de uppgifter som nu är aktuella för direktåtkomst får anses ha ett tillräckligt sekretesskydd med befintliga regler. Det är därför inte nödvändigt att införa en ny bestämmelse om sekretess för att skyddet för den enskilde ska anses tillfredställande.

## 7.5.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen

**Utredningens förslag:** Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter i beskattningsdatabasen i den utsträckning det är tillåtet att behandla uppgifterna enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Gällande rätt*

Skatteverkets behandling av uppgifter i beskattningsverksamheten regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbL) och i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF). Skatteverkets behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten regleras i FdbL och FdbF.

I 1 kap. 4 § första stycket SdbL anges de s.k. primära ändamålen, dvs. de ändamål som Skatteverket får behandla uppgifter för i beskattningsverksamheten. Ändamålsbeskrivningen får betydelse för bl.a. vilken insamling och annan behandling av uppgifter som är tillåten. Bestämmelsen är så utformad att i stort sett hela Skatteverkets verksamhet inom beskattningsområdet omfattas (prop. 2000/01:33 s. 197). I 1 kap. 5 § SdbL anges de s.k. sekundära ändamålen för vilka uppgifter får behandlas för att tillhandahållas för verksamheter utanför Skatteverket.

I likhet med folkbokföringsdatabasen kan beskattningsdatabasen sägas bestå av en del som avser uppgiftssamlingar, den s.k. uppgiftsdelen, och en del som utgörs av handlingar i ärenden, den s.k. handlingsdelen. Av 2 kap. 4 § SdbL framgår vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasens handlingsdel. En handling som har kommit in i ett ärende får behandlas i databasen och får, eftersom innehållet i inkomna handlingar inte kan förutses, bl.a. innehålla känsliga personuppgifter. En handling som har upprättats i ett ärende får behandlas i beskattningsdatabasen och får innehålla känsliga uppgifter endast om de är nödvändiga för ärendets handläggning.

Uppgiftsdelen i databasen får endast innehålla sådana uppgifter som är angivna i 2 kap. 3 § SdbL, 2 och 3 §§ SdbF samt i föreskrifter utfärdade av Skatteverket. Innehållet är därför förutsägbart. Med undantag för uppgifter om avgiftsskyldighet till trossamfund och medlemskap i fackförening får inte känsliga personuppgifter förekomma. Inom uppgiftsdelen kan de olika uppgifterna sammanställas i en mängd olika konstellationer. Detta sker oftast genom presentation i olika terminalbilder där form och möjligt innehåll är förhandsbestämda. Att göra en sammanställning innebär att uppgifterna behandlas och samtliga tillämpliga bestämmelser i SdbL, SdbF och PUL måste då följas. I 1 kap. 4 och 5 §§ SdbL anges för vilka ändamål som sammanställningar får göras.

Skatteverket får bl.a. behandla följande uppgifter i uppgiftsdelen (2 kap. 3 § SdbL). Uppgift om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden. Med identitet avses namn, personnummer och samordningsnummer och med bosättning avses folkbokföringsort, hemadress eller särskild postadress. Med uppgift om familjeförhållanden avses uppgift om civilstånd, make eller maka och person som vid beskattning likställs med make eller maka samt hemmaboende barn m.m. (punkten 1). En juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare, vilket exempelvis omfattar uppgift om organisationsnummer, juridisk form, styrelseledamöter, firmatecknare samt adressuppgifter (punkten 2). Uppgifter om registrering för skatter och avgifter som t.ex. att någon är registrerad för mervärdesskatt eller som arbetsgivare samt andra grundläggande uppgifter om skattskyldighet (punkten 3). Underlag för att fastställa skatter och avgifter, t.ex. uppgifter som lämnas i deklarationer eller kontrolluppgifter från arbetsgivare om löner som betalats ut under året (punkten 4). Uppgifter för att bestämma skatter och avgifter med vilket bl.a. avses uppgifter om inbetald preliminär skatt och socialavgifter, fastställd skatt för inkomst av tjänst eller kapital samt uppgifter om skatter och avgifter som ska betalas eller tillgodoräknas (punkten 5). Underlag för fastighetstaxering utgör inte alltid grund för beskattning. Därför anges det särskilt i lagen att Skatteverket får behandla dessa uppgifter. Även uppgifter som behövs för förberedelsearbetet för fastighetstaxering får behandlas (punkten 6). Uppgifter om revision och andra kontroller av skatter och avgifter, t.ex. uppgifter om en beslutad eller pågående revision, anteckningar

om förfrågningar till skattskyldiga eller till andra myndigheter (punkten 7). Uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter (punkten 8). Uppgifter om avgiftsskyldighet till ett registrerat trosamfund samt om medlemskap i en fackförening (punkten 9). Yrkanden och grunder i ett ärende (punkten 10). Beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende får också behandlas. En uppgift om en övrig åtgärd i ett ärende kan t.ex. vara en uppgift om ställda säkerheter enligt LAS (punkten 11). Slutligen får också behandlas uppgifter som behövs för att hantera underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:64) om rätt till lön och annan ersättning för utfört arbete av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige och uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete samt uppgifter om sjuklönekostnad (punkten 12–14).

Bestämmelser om direktåtkomst till beskattningsdatabasen finns bl.a. i 2 kap. 7–9 §§ SdbL. När det gäller direktåtkomst för andra myndigheter får under vissa förutsättningar Kronofogdemyndigheten, Tullverket och skattebrottsenheten inom Skatteverket ha direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter (2 kap. 7–8 §§ SdbL). Av 2 kap. 8 a § SdbL framgår att en socialnämnd får ha direktåtkomst till vissa angivna uppgifter om uppgifterna behövs i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL eller i ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Skatteverket har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Något stöd för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att få direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen finns inte i dag.

### *Uppgifter från beskattningsdatabasen är nödvändiga för korrekta beslut om folkbokföring*

En förutsättning för att medge en annan myndighet eller verksamhetsgren direktåtkomst till personuppgifter är som anförts tidigare att den mottagande myndigheten verkligen har ett behov av uppgifterna i sin verksamhet. I den frågan gör vi följande bedömning.

För att bli folkbokförd ska en person med uppehållsrätt kunna visa att de förhållanden som ligger till grund för uppehållsrätten har

en sådan varaktighet att det kan antas att personen kommer att vistas här i minst ett år. Skatteverket ska göra en bedömning av om den sökande har kunnat styrka uppehållsrätt för så lång tid att vistelsen i Sverige kan antas uppgå till minst ett år (se prop. 2012/13:120 s. 41). Frågan är då vilka uppgifter som är nödvändiga för att utreda en persons uppehållsrätt när denne vill bli folkbokförd.

Som anges i avsnitt 7.4.3. får Skatteverket, enligt 9 § FOF, begära att EES-medborgaren visar upp ett giltigt pass eller ett giltigt nationellt identitetskort samt andra handlingar som styrker att han eller hon har uppehållsrätt i Sverige. Vilka handlingar som ska visas upp beror på den grund som åberopas för uppehållsrätt. I de fall grunden är arbete ska handläggaren kontrollera att arbetsgivaren existerar och få anställningen bekräftad. Detta görs genom ett antal kontroller. I den normala kontrollen ska handläggaren kontrollera grundläggande uppgifter om arbetsgivaren. För kontrollen använder handläggarna i första hand olika typer av söktjänster som t.ex. allabolag.se, ratsit.se, solidinfo.se. I dessa söktjänster kontrolleras grundläggande offentliga uppgifter om företaget, t.ex. om bolaget är aktivt, registrerat för F-skatt, registrerat som arbetsgivare och aktivt i momsregistret. Handläggaren ska också ringa upp arbetsgivaren och få anställningen bekräftad. Om det framkommer några tveksamheter vid den normala kontrollen är det en indikation för handläggaren att göra en fördjupad kontroll. En sådan kontroll kan vara motiverad till exempel om anställningsavtalet eller motsvarande är av mycket enkel beskaffenhet eller saknar uppgifter som ett anställningsavtal ska innehålla, det inte är tydligt att anställningen har den varaktighet som krävs, t.ex. tim- eller behovsanställning, eller om det vid Skatteverkets kontakt med arbetsgivaren har lämnats oklara eller motstridiga uppgifter gällande den aktuella anställningen alternativt att man inte lyckats nå arbetsgivaren med hjälp av tillgängliga kontaktuppgifter. (Skatteverkets ställningstagande, *Upphållsrätt*, 2015-11-24, s. 20 f.)

Vid folkbokföringsverksamhetens fördjupade kontroller av uppgiven anställning kan uppgifter inhämtas från beskattningsverksamheten. Uppgifter som är av intresse är t.ex. om företaget betalar in arbetsgivaravgifter och i så fall hur mycket. Andra uppgifter är sådana som begärs in av den sökande själv, t.ex. kontoutdrag, lönespecifikationer och uppgifter från personalliggare som visar hur mycket en person arbetat. Som framgår av ovanstående kan folkbok-



föringsverksamheten behöva inhämta såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter från beskattningsverksamheten för att få ett tillräckligt beslutsunderlag för handläggningen av ett ärende.

Beskrivningen ovan tar främst sikte på situationen när en bedömning ska ske av om en person ska folkbokföras i Sverige. Det finns också situationer när uppgifterna för redan folkbokförda personer måste kontrolleras. Så är fallet i folkbokföringsverksamhetens bosättningskontroll där handläggare arbetar med flyttnings- och kontrollärenden avseende personer vars regelmässiga dygnsvila inte kan fastställas, eller det finns andra misstankar om att en folkbokföringsadress är felaktig. Även i en sådan utredning kan det finnas uppgifter i beskattningsdatabasen som har betydelse för folkbokföringsverksamhetens beslut.

I betänkandet *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) föreslog delegationen att folkbokföringen vid bosättningskontroll skulle få direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsverksamheten. Delegationen anförde bl.a. följande på s. 159 f.

Uppgift om att en person har en felaktig folkbokföringsadress kommer från privatpersoner, myndigheter, företag, beskattningsverksamheten, löpande folkbokföringsverksamhet m.fl. De flesta anmälningarna som inkommer saknar adressuppgift. Bosättningskontrollens uppgift är att hitta en ny vistelseadress till den person som ärendet gäller. För att uppnå en hög grad av rättssäkerhet för den enskilde måste omfattande kontroller göras för att försöka få fram en ny adress.

Personer man inte kan hitta ny adress till registreras utan känt hemvist. En sådan registrering leder till avregistrering från Försäkringskassan. Om personen är registrerad utan känt hemvist i två år kan personen efter ny utredning registreras som obefintlig. Obefintlig ger samma effekter som att vara registrerad som utflyttad ur Sverige. De stora konsekvenserna för den enskilde gör att handläggarna har behov av snabb och korrekt information från beskattningsverksamheten och från andra myndigheter.

I dag har folkbokföringens bosättningskontroll inte tillgång till uppgifter i skattesystemen. Uppgiftshämtandet sker genom att man som folkbokföringshandläggare skickar en skriftlig förfrågan till beskattningsverksamheten. Beskattningsverksamheten gör i samband med en sådan förfrågan en sekretessprövning enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen. Uppgifterna lämnas som regel alltid ut. Förfrågningsförfarandet innebär att förfrågan skickas via internpost, öppnas i postöppningen eller läggs i anvisat fack på kontoret, fördelas till handläggare alternativt hämtas av handläggare som svarar och skickar tillbaka svaret till internposten. Om tveksamhet i svaret måste samma förfarande ske igen för ytterligare uppgiftsinhämtande alternativt ringer handläggaren. Detta arbetssätt är mycket tidskrävande då folkbokföringen har en skyldighet att utreda

ärenden rättssäkert och ärendena ofta handlar om personer som sökt bidrag för sin försörjning och lång utredningstid kan innebära att personen lider ekonomisk förlust. Den instans där bidrag söktes kräver ändrad folkbokföring för att betala ut bidraget.

Syftet med delegationens förslag var att få en snabbare och effektivare bosättningskontroll, korrekt folkbokföring och därmed minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationens förslag har inte lett till lagstiftning. Datainspektionen anförde i sitt remissvar (dnr 1201-2008) bl.a. att underlaget var otillräckligt som grund för att ta ställning till förslaget.

För att folkbokföringsverksamheten ska ha möjlighet att fatta korrekta beslut i ärenden om folkbokföring är ett flertal uppgifter från beskattningsdatabasen nödvändiga. Det kan avse såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter. Enligt vår bedömning är de uppgifter som är nödvändiga de som anges i 2 kap. 3 § 1–6 SdbL. Det gäller uppgift om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden (punkten 1). En juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare (punkten 2). Även uppgifter i punkterna 3–5 som avser uppgifter om registrering, underlag för fastställande och bestämmande av skatter och avgifter får anses nödvändiga att lämna ut liksom uppgifterna i punkten 6, underlag för fastighetstaxering. Frågan är då på vilket sätt dessa uppgifter bör utlämnas och om det kan ske med beaktande av enskildas behov av integritetsskydd.

### *Direktåtkomst till offentliga uppgifter i beskattningsdatabasen*

Som framgått ovan söker handläggare vid folkbokföringsverksamheten fram uppgifter med hjälp av olika söktjänster på internet som t.ex. allabolag.se, ratsit.se, solidinfo.se. Många av de offentliga uppgifter som här är i fråga finns tillgängliga genom de av Skatteverket inrättade presentationsterminalerna, s.k. allmänhetens terminaler. Sådana finns på ett antal servicekontor. Vid dessa terminaler kan allmänheten själv söka fram vissa offentliga uppgifter. Exempel på sådana är offentliga uppgifter ur beskattningsdatabasen, folkbokföringsdatabasen samt vissa fastighetstaxeringsuppgifter. Även uppgifter ur Skatteverkets allmänna diariet kan sökas fram. Detta innebär att allmänheten kan gå in i systemen och ta del av infor-

mation om uppgifter som personer som arbetar inom folkbokföringsverksamheten inte har tillgång till genom direktåtkomst i beskattningsdatabasen.

Allmänhetens terminaler ska möjliggöra enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar och är inte avsedda för myndighetens anställda i deras arbete. Utredningen anser dock att en ordning som innebär att offentliga uppgifter som finns tillgängliga för allmänheten inte också är tillgängliga genom direktåtkomst för de handläggare som fattar beslut om folkbokföring vid handläggningen av ärenden är orimlig.

När det gäller direktåtkomst till offentliga uppgifter anser utredningen att de intressen som talar för att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen väger tyngre än de integritetsskäl som talar emot.

#### *Direktåtkomst till sekretessbelagda uppgifter*

Folkbokföringsverksamheten är en självständig verksamhetsgren inom Skatteverket. Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan självständiga verksamhetsgrenar får således endast ske med stöd av sekretessbrytande bestämmelser.

Regeringen har i fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteområdet i samband med skatteregisterlagens tillkomst uttalat att utgångspunkten är att utlämnande ska ske om uppgifterna behövs för verksamheten. Den omständigheten att verksamheten på skatteområdet är uppdelad på flera myndigheter och organisatoriska enheter bör alltså inte lägga hinder i vägen för ett uppgiftsutbyte som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett rationellt och effektivt sätt. Vad sedan gäller utbyte av uppgifter i övrigt mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde bör utgångspunkten vara att de enskilda medborgarna bör kunna utgå från att uppgifter av känslig natur som lämnas för viss verksamhet inte används också för annan verksamhet. Ett uppgiftsutbyte i sådana fall skulle av många kunna upplevas som otillbörligt. Å andra sidan måste man beakta dels att informations-

utbyte mellan myndigheter kan minska den enskildes uppgiftslämnande och statsförvaltningens kostnader, dels att sådant utbyte kan möjliggöra angelägna kontroller. Vid den intresseavvägning som måste ske bör man inte tillåta uppgiftsutbyte i andra fall än då intresset av utlämnande klart bedöms överväga risken för otillbörligt integritetsintrång. Vid bedömningen ska beaktas hur pass nära de ifrågavarande verksamhetsområdena ligger varandra, i vilken mån uppgifterna är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten samt om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet. (Prop. 1979/80:146 s. 26–27)

En förutsättning för att direktåtkomst ska komma i fråga är att en sådan åtkomst leder till en väsentligt ökad effektivitet för Skatteverket. Utredningen kan konstatera att förfarandet vid utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten till folkbokföringsverksamheten även i dag sker på det sätt som delegationen för felaktiga utbetalningar redogjorde för i sitt betänkande, dvs. genom ett förfrågningsförfarande som innebär att förfrågan i pappersform skickas via internpost, öppnas i postöppningen eller läggs i anvisat fack på kontoret, fördelas till handläggare alternativt hämtas av handläggare som svarar och skickar tillbaka svaret med internposten. I dag hanterar beskattningsverksamheten cirka 35–40 000 förfrågningar om året från folkbokföringsverksamheten. Om det föreligger oklarheter i svaret måste samma förfarande ske ytterligare en gång alternativt kontakt tas per telefon.

Enligt uppgift till utredningen är det ibland svårt för handläggare vid folkbokföringsverksamheten att överblicka vilka uppgifter ur beskattningsdatabasen som behövs, vilket kan innebära att det måste göras flera förfrågningar hos beskattningsverksamheten. Enligt utredningens mening finns det då en risk för att beställningarna görs mer omfattande än vad som egentligen är nödvändigt i syfte att tillgodose kraven på snabb handläggning. Om handläggare i folkbokföringsverksamheten via direktåtkomst snabbt skulle få kännedom om uppgifter som är nödvändiga för handläggningen skulle kvaliteten i besluten avsevärt förbättras. Vidare skulle risken minska för att uppgifter som efter förfrågan visat sig sakna betydelse tillförs ett ärende i folkbokföringsverksamheten. Nuvarande form för informationsutbyte kan också leda till långa handläggningstider vilket innebär att folkbokföringsfel kan kvarstå längre än nödvändigt. För den enskilde är det också viktigt att det första beslutet är riktigt och

inte senare ändras på grund av omständigheter som hade kunnat beaktas redan vid det första beslutet men framkommer först senare.

Utredningen bedömer att övervägande skäl talar för att ge beskattningsverksamheten möjlighet att medge folkbokföringsverksamheten direktåtkomst också till vissa särskilt angivna sekretessbelagda uppgifter i beskattningsdatabasen.

### *Skyddet för den personliga integriteten*

Som tidigare anförts kan en direktåtkomst anses öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom den typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar. En avvägning ska därför göras mellan folkbokföringsverksamhetens behov och skyddet för den enskildes personliga integritet samt de rättssäkerhetsaspekter som i övrigt gör sig gällande i detta sammanhang. För att intrånget i den personliga integriteten vid direktåtkomst ska vara acceptabelt föreslår utredningen att åtkomsten begränsas till vissa särskilt angivna uppgifter samt att åtkomsten omgärdas av vissa krav.

Liksom vad gäller Skatteverkets direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket ska en anställd hos Skatteverket bara ha tillgång till de uppgifter som han eller hon behöver för att utföra sina arbetsuppgifter. Detta är grundläggande för all behandling av personuppgifter. Det innebär att den begränsningsregel som vi föreslår i avsnitt 7.5.1 bör utformas så att den också tar sikte på de uppgifter som tillhandahålls genom direktåtkomst i beskattningsdatabasen. Vidare begränsas direktåtkomsten till uppgifter som anges i 2 kap. 3 § 1–6 SdbL.

En annan viktig fråga är att personuppgifter bara får samlas in för specifika och berättigade ändamål och att de inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in. Ändamålsbestämmelserna i 1 kap. 4–5 §§ SdbL innehåller inte något stöd för Skatteverket att behandla uppgifter för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen kompletteras med att uppgifter som får behandlas enligt första

stycket även får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Det krävs dessutom att det finns ett rättsligt stöd för att behandla uppgifterna inom folkbokföringsverksamheten. I 1 kap. 4 § FdbL anges ändamålen för Skatteverkets behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten. Ett av ändamålen är att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden. Utredningen menar att denna ändamålsbestämmelse i FdbL är tillräcklig för att folkbokföringsverksamhetens behandling av uppgifter från beskattningsdatabasen ska vara tillåten.

*Hur påverkar förslaget om standardiserat arbetsgivarintyg Skatteverkets behov av direktåtkomst?*

I avsnitt 7.4.4. föreslår vi att Skatteverket ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis. Uppgifterna ska sammanställas av Skatteverket och kunna beställas genom en av Skatteverket tillhandahållen automatiserad tjänst. Uppgifter i arbetsbeviset ska utifrån vem som är frågeställare och i vilket syfte arbetsbeviset ska användas, sammanställas och presenteras på ett standardiserat sätt och i ett fastställt formulär. Syftet med arbetsbeviset är främst att mottagaren av ett sådant arbetsbevis lättare ska kunna bedöma lämnade uppgifter.

Utredningen bedömer att ett arbetsbevis inte kommer att kunna ersätta det informationsutbyte mellan Skatteverkets verksamhetsgrenar som är nödvändigt för korrekta beslut i folkbokföringsverksamheten. Ett arbetsbevis kommer inte att kunna innehålla samtliga uppgifter som kan behövas i det enskilda fallet eller innebära att uppgifter inte behöver kontrolleras. Även om kvaliteten i uppgifter om arbets- och anställningsförhållanden kommer att höjas genom den standardisering som vi föreslår, anser utredningen att det även fortsättningsvis kommer att föreligga ett stort behov för folkbokföringsverksamheten att ta del av uppgifter i beskattningsdatabasen.

### *Sekretessbrytande bestämmelser*

Som vi redovisat ovan gäller sekretess också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det innebär att om uppgifter i beskattningsdatabasen är sekretessbelagda gäller detta även i förhållande till folkbokföringsverksamheten.

En bestämmelse om direktåtkomst måste därför kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse om uppgifter som är sekretessbelagda ska kunna lämnas ut. I den mån sekretessbelagda uppgifter lämnas ut från beskattningsverksamheten i dag till folkbokföringsverksamheten sker det i huvudsak med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Generalklausulen föreskriver sekretessgenombrott om det vid en bedömning framstår som uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det är dock inte lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen varför vi föreslår att en sådan sekretessbrytande föreskrift om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL bör införas. Denna bör införas i förordningsform och placeras i SdbF.

### *Samlad bedömning*

Utredningen anser att de uppgifter som anges i 2 kap. 3 § 1–6 SdbL är nödvändiga för att folkbokföringsverksamheten ska kunna fatta korrekta beslut. Uppgifterna ska bara få behandlas i folkbokföringsverksamheten i den utsträckning det är tillåtet enligt FdbL. Åtkomsten regleras också genom en begränsning till de personer som har behov av direktåtkomsten för sitt arbete. Att ge Skatteverkets beskattningsverksamhet möjlighet att medge folkbokföringsverksamheten direktåtkomst med de begränsningar som anges ovan bedömer utredningen är proportionellt i förhållande till den enskildes intresse av skydd mot intrång i den personliga integriteten.

### 7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

**Utredningens förslag:** Tillämpningsområdet för 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

Underrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. Underrättelse behöver inte heller lämnas gällande andra uppgifter om särskilda skäl talar mot det.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Gällande rätt*

Av 2 § FOF framgår att vissa myndigheter har en skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket. Så snart det finns anledning att anta att en adress en person har *inte är registrerad* i folkbokföringen, ska Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Transportstyrelsen, CSN, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen. Underrättelse ska även lämnas så snart det finns anledning att anta att den adress *som är registrerad* i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. En underrättelse om den adress en person har behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras.

##### *Fler bör omfattas av underrättelseskyldigheten*

Såsom bestämmelsen är utformad är det endast de uppräknade myndigheterna och kommuner, med undantag för socialtjänsten, som har en skyldighet att lämna uppgifter. Det finns dock fler myndigheter som i sin verksamhet har information av betydelse för



folkbokföringen. Skatteverket har i en hemställan om ändring i 2 § FOF (dnr 1 31 368229-13/113) framfört att cirka 100 000 impulser (underrättelser) lämnas varje år. Många av dem är interna och kommer från andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Skatteverket tog dock under åren 2010–2012 emot totalt 187 368 impulser från externa ingivare. Av dessa kom 77 599 impulser från ingivare som inte finns angivna i bestämmelsen. Sådana är t.ex. posten, privatpersoner, företag, kommunala bolag och Polismyndigheten. Underrättelser eller impulser från externa myndigheter sammanställs och kontrolleras av Skatteverket. Därefter kan en utredning starta som eventuellt leder till en ändring av folkbokföringen. Avseende behovet av en regeländring framför Skatteverket bl.a. följande (s. 8).

Det är Skatteverkets strävan och uppdrag att minimera antalet felaktigheter i folkbokföringsregistret. Cirka 200 miljoner kronor bedöms ha betalats ut felaktigt i barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg och underhållsstöd år 2011 som en direkt följd av fel i folkbokföringsregistret. Kontakter med andra myndigheter har gett bra resultat i rättad folkbokföring. Det finns därför anledning att tro att en utökad skyldighet för myndigheter att lämna underrättelser till Skatteverket om felaktigheter i folkbokföringen kan leda till ett register av högre kvalitet.

En rad myndigheter underrättas varje dag av Skatteverket om ändringar i folkbokföringen, t.ex. skol- och försäkringsväsende, sjukvård och bil- och körkortregistren. De har behov av informationen för att sköta sina respektive uppdrag och gynnas av att Skatteverkets register i möjligaste mån är korrekt och håller hög kvalitet. Det ligger i myndigheternas intresse och vore naturligt med en ömsesidig informationsöverföring. När adressuppgifterna i folkbokföringen är felaktiga innebär det merarbete för myndigheterna som då själva måste lägga tid på att utreda hur de ska nå personerna i fråga. Det kan också vara så att flera myndigheter behöver utreda samma personers adresser i stället för att det sköts av Skatteverket som har uppdraget.

Skatteverket har fått kännedom från svenska utlandsmyndigheter att de ofta känner till att personer fortfarande är folkbokförda i Sverige utan att bo kvar i landet. Personalen har inte tid och resurser att göra de avvägningar som krävs för att säkerställa att uppgifterna kan lämnas vidare till Skatteverket utan att de bryter mot gällande sekretessregler. En underrättelseskyldighet skulle underlätta arbetet för dem.

Arbetsförmedlingen, polisen och domstolarna är exempel på ytterligare myndigheter som kan ha stor kännedom om felaktigheter i folkbokföringen men saknar skyldighet att vidarebefordra informationen. Utan skyldigheten prioriteras inte uppgiftslämnandet och myndigheterna har inte heller tillgång till de tekniska hjälpmedel som kan göra det enklare att snabbt skicka impulser till Skatteverket.

Utredningen delar Skatteverkets bedömning att det finns myndigheter som i sin verksamhet har uppgifter om identitet, adress och familjeförhållanden av betydelse för folkbokföringen, men som i dag inte lämnas till Skatteverket. För att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden och därigenom bl.a. förebygga kvalificerad välfärdsbrottslighet är det angeläget att sådana uppgifter på ett enkelt och rättssäkert sätt kan lämnas till Skatteverket. Utredningen anser därför att fler myndigheter bör omfattas av underrättelseskyldigheten.

Frågan är då vilka ytterligare myndigheter som bör omfattas. Av Skatteverkets hemställan framgår att bl.a. samtliga kommuner, landsting och cirka 100 statliga förvaltningsmyndigheter är kunder till Skatteverket och tar emot uppgifter från folkbokföringsregistret. Domstolarna, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna har också tillgång till uppgifterna. Det är dessa myndigheter, som på ett eller annat sätt har tillgång till uppgifter från folkbokföringen, som är de myndigheter som i praktiken kommer att beröras av en utvidgning. Andra myndigheter som inte har tillgång till uppgifter från folkbokföringen kommer sällan eller aldrig ha anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

Vidare är frågan om det finns skäl att även fortsättningsvis undanta kommunernas socialtjänst från en underrättelseskyldighet. Frågan om lämpligheten att låta socialtjänsten omfattas av en sådan har bl.a. behandlats i samband med införandet av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (prop. 2007/08:48 och SOU 2008:74). I sammanhanget kan också noteras att kommunerna har en anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen och att utredningen föreslår att även kommunernas socialnämnder ska ha en underrättelseskyldighet enligt lagen om underrättelseskyldighet (se avsnitt 8.3.1).

När bestämmelsen i folkbokföringsförordningen infördes fanns invändningar mot att socialtjänsten skulle åläggas en skyldighet och det gjordes därför ett undantag för dem. Det som då framfördes liksom i samband med senare lagstiftningsarbete är risken för att underrättelseskyldigheten kan undergräva förtroendet för socialtjänstens arbete och att möjligheterna att åstadkomma en sådan förtroendesituation som behövs mellan socialtjänsten och den enskilde försämras.

Utredningen delar uppfattningen att det i vissa fall kan finnas en risk att en underrättelseskyldighet för socialtjänsten avhåller människor från att kontakta socialtjänsten och söka hjälp trots att de har behov av stöd. Det kan t.ex. uppstå problem när det gäller personer som söker stöd hos socialtjänsten och bor på annan adress än den folkbokförda och som utsätts för våld. Även i andra undantagsfall kan det uppstå problem. Det kan således finnas situationer där starka skäl talar mot att underrätta Skatteverket om en avvikande adress eller andra uppgifter. Skatteverket har dock framfört att även om det hos socialtjänsten förekommer känsliga uppgifter och personer kan ha skäl att skydda sina personuppgifter från offentlighet kan uppgifterna i folkbokföringsregistret skyddas genom en särskild sekretessmarkering. Det ger också andra myndigheter vägledning kring vilka uppgifter som ska behandlas med extra försiktighet.

Enligt utredningens mening kan samma invändningar som framförs gällande kommunernas socialtjänst göras gällande även för andra myndigheter. Det kan erinras om att exempelvis Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan kan ha mycket känsliga uppgifter om personer, men att de ändå har en underrättelseskyldighet enligt 2 § FOF.

Utredningen bedömer att behovet av att i vissa fall göra undantag från underrättelseskyldigheten kan tillgodoses på annat sätt än att undanta viss myndighet eller viss verksamhet. Det innebär att samtliga myndigheter och kommuner inklusive kommunernas socialtjänst bör omfattas av underrättelseskyldigheten.

### *Fler uppgifter bör omfattas av underrättelseskyldigheten*

Bestämmelsen i 2 § FOF tar i sin nuvarande lydelse sikte på adressuppgifter. Underrättelse ska lämnas så snart det finns anledning att anta att *den adress* en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller att den adress som är registrerad är felaktig eller ofullständig. I folkbokföringsdatabasen finns dock även andra uppgifter som har stor påverkan på olika beslut i samhället. Också i dessa fall kan andra myndigheter ha uppgifter som har betydelse för att rätt uppgifter ska kunna registreras och i förlängningen att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Mot bakgrund av den betydelse även andra uppgifter i folkbokföringsdatabasen har

och med hänsyn till det som framkommit i vår kartläggning anser vi att underrättelseskyldigheten bör omfatta samtliga uppgifter som förs in i folkbokföringsdatabasen.

### *Undantag från underrättelseskyldigheten*

Det kan som nämnts ovan finnas situationer då särskilda skäl talar mot en underrättelseskyldighet. De skäl som vi redogjort för vad avser socialtjänsten kan också bli aktuella för andra myndigheter, exempelvis Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan. I brottsutredningar hos Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten kan det också förekomma att det av olika skäl inte är lämpligt att lämna uppgifter till Skatteverket. Detsamma kan antas gälla inom domstolsväsendet.

Underrättelse behöver enligt nuvarande bestämmelse inte lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. En möjlighet till undantag från underrättelseskyldigheten även för andra uppgifter som med vårt förslag kommer att omfattas bör dock införas. Underrättelse behöver därför inte heller lämnas gällande andra uppgifter om särskilda skäl talar mot det. Med särskilda skäl avses situationer där konsekvenserna för den enskilde kan bli allvarliga eller förtroendet för myndigheten därmed riskerar att skadas eller andra jämförbara förhållanden.

Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär således att så snart det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen är felaktiga eller ofullständiga, ska myndighet eller kommun underrätta Skatteverket, om det inte finns skäl att göra undantag. Förslaget bidrar enligt utredningens mening till att fler rättelser kan göras av Skatteverket och till ett register av högre kvalitet. Detta leder i sin tur till att kvaliteten i utbetalande myndigheters beslutsunderlag avsevärt förbättras.

## 7.6 Bättre förutsättningar för kontroll

### 7.6.1 Folkbokföringsverksamheten ges möjlighet att göra besök

**Utredningens förslag:** Skatteverket får för bedömning av folkbokföring göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Gällande rätt*

Av 31 § FOL framgår att Skatteverket får besluta att förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt lagen, att antingen göra en sådan anmälan, eller skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av personens folkbokföring. Skatteverket får också besluta att förelägga en person att lämna sådana uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen. En bosättningsutredning kan t.ex. ske om en annan myndighet uppmärksammat Skatteverket på att en person inte bor på den adress som är registrerad i folkbokföringen. Från den 1 januari 2014 får Skatteverket också förelägga en person att lämna sådana uppgifter som behövs för kontroll och komplettering av andra uppgifter i folkbokföringsdatabasen än bosättning.

Skatteverket får också förelägga en fastighetsägare eller en innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge till vem bostaden upplåts och om denne med fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens medgivande i sin tur upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten (32 § FOL). Den som inte följer ett föreläggande enligt ovan kan föreläggas vite av Skatteverket.

Något författningsreglerat stöd för Skatteverket att göra besök för bedömning av folkbokföring finns inte i dag.

*Tidigare förslag*

I betänkandet *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) föreslog delegationen att Skatteverket för bedömningen av folkbokföringen skulle få göra förfrågan hos den person folkbokföringen avser eller någon annan som kan antas lämna nödvändiga uppgifter, och besöka den person som folkbokföringen avser. Förslaget ledde inte till lagstiftning. Delegationen framförde i huvudsak följande som motivering (s. 157–159).

Skatteverket är ansvarig myndighet för folkbokföringen och fattar beslut om folkbokföring. Det är därmed rimligt att Skatteverket ges motsvarande befogenheter som Försäkringskassan när det gäller möjligheter till förfrågan och hembesök samt därmed möjlighet att informera om reglerna för folkbokföring. Det är viktigt att Skatteverket kan inhämta underlag som kan ligga till grund för en prövning och värdering inför ställningstagande i folkbokföringsbesluten. En sådan ordning skulle höja kvaliteten på folkbokföringen men också ge en ökad prevention.

Skatteverkets folkbokföringsregister bygger på enskilda personers och myndigheters uppgifter om förändringar i personers folkbokföring. Andra myndigheters beslut om bidrag och förmåner bygger på uppgifter i folkbokföringsregistret. I dag kan man lämna flyttningsanmälan via nätet. För att säkerställa att personen ifråga själv anmält flyttning skickas ett säkerhetsbrev ut till personens nuvarande adress. Rättssäkerheten upprätthålls vid uppgiftslämnandet genom säkerhetsbrev men även genom att uppgifter som lämnas av enskilda personer och via andra myndigheter kan kontrolleras. Trots detta har det visat sig att systemet kan missbrukas och identiteter stjälas. För att kunna öka säkerheten och begränsa möjligheten till missbruk behövs tillgång till uppgifter i olika system. I dag sker uppgiftslämnandet genom att Skatteverket frågar skriftligt eller muntligt personen själv, andra myndigheter och fastighetsägare, arbetsgivare m.m. Om en person uppger sig bo på viss adress men bor någon annanstans och har ordnat omhändertagande av post m.m. kan det innebära att bidrag och ersättningar från välfärdssystemen felaktigt utbetalas. Skatteverkets kontrollarbete handlar i de flesta fall om att genom en omfattande undersökning av uppgifter inom Skatteverket och hos andra myndigheter, fastighetsägare eller annan person undersöka om de förutsättningar personen uppgett stämmer med verkligheten. Att ha möjlighet att företa oanmälda besök skulle innebära en säkrare och snabbare bedömning då man på plats kan konstatera att förutsättningarna stämmer eller är felaktiga. Ett folkbokföringsärende tar cirka 1–2 månader att utreda. Under denna tid kan många beslut om bidrag och ersättningar beslutas och utbetalas hos övriga myndigheter. Det är därför av vikt att Skatteverket kan korta utredningstiden, vilket innebär snabbare beslut och ökad registerkvalitet.

I följande situationer underlättar ett folkbokföringsbesök bosättningskontrollen:

- När man i en flyttningsanmälan/svar på förfrågan uppger att man är boende i en fastighet som inte är klassad som en bostad. Uppgiften kan avse garage, pizzeria, skomakeri, butikslokaler, övriga arbetsplatser, fastighet där det inte finns hus, båtar, sommarstugor, postboxar.
- När Skatteverket finner att flera personer är folkbokförda i en liten bostad. Exempelvis har man funnit fall där elva män varit folkbokförda i en etta på 22 m<sup>2</sup>.
- När två makar/sambos påstår att de är särbo och Skatteverket har indicier på/misstänker att så inte är fallet.
- När Skatteverket misstänker skenboende.
- När Skatteverket kontrollerar en fastighet. Är fastigheten beboelig?
- Finns det tillräckligt många lägenheter i huset för de antal personer som är folkbokförda där?
- När gamla personer är folkbokförda hos sina barn men Skatteverket har indicier på/misstänker att de är bosatta utomlands.
- När barn är folkbokförda hos sina föräldrar men Skatteverket har indicier på/misstänker att de bor utomlands och de har egen familj.
- När det gäller att, i tveksamma fall, konstatera/fastställa en dygnsvila.

Att göra kontrollbesök i enskilda bostäder skulle i vissa fall ge mycket gott underlag för beslut då en persons dygnsvila i vissa fall inte kan konstateras enbart genom skrivbordskontroll och yttre kontroll, framförallt i de fall då personen inte själv lämnar upplysningar vid förfrågningar. En sådan möjlighet bedöms även som att den skulle ha en allmänpreventiv effekt. Givetvis ska en sådan möjlighet till kontrollbesök tillämpas restriktivt och med respekt för den enskildes integritet.

Ovanstående beskrivning av handläggningen av ärenden och behovet av utökade möjligheter att göra besök är i huvudsak fortfarande gällande.

När det gäller ersättningar enligt socialförsäkringsbalken har handläggande myndigheter rätt att besöka den försäkrade i hemmet eller på dennes arbetsplats om det behövs för att kunna bedöma rätten till en ersättning. Det gäller alla ersättningar som omfattas av balken. Syftet med besöket ska vara att träffa den försäkrade

(110 kap. 14 § första stycket andra punkten SFB). Den handläggande myndigheten ska bara besöka den försäkrade om det finns sakliga skäl för att göra det. Skälen ska normalt vara individuella och finnas i det enskilda ärendet. Besök får också användas som en kontrollåtgärd vid generellt eller stickprovsmässigt inriktade insatser och utan någon individualiserad prövning i det särskilda ärendet (se prop. 1996/97:121 s. 32). Det betyder att handläggande myndigheter har möjlighet att besöka försäkrade som under en viss period har en viss förmån.

När det gäller folkbokföringsverksamhetens behov att göra besök delar utredningen den bedömning som Delegationen mot felaktiga utbetalningar gjorde i sitt slutbetänkande. Enligt vår mening föreligger dock inte några hinder för Skatteverket att göra en förfrågan till annan än den som folkbokföringen avser för att fastställa en persons bosättning, varför det inte finns skäl att överväga en sådan bestämmelse.

*Bättre möjligheter att kontrollera uppgifter i folkbokföringsdatabasen förebygger brott mot välfärdssystemen*

Frågan om bosättning är avgörande för att någon ska bli folkbokförd i Sverige. Var denne är bosatt har därefter betydelse för om och i så fall i vilken omfattning en utbetalning ska ske. Bilden av att personer inte är folkbokförda på rätt adress bekräftas av vår kartläggning. I samband med kvalificerad välfärdsbrottslighet förekommer det att personer som är folkbokförda i landet egentligen inte är bosatta här eller att personer är folkbokförda på felaktiga adresser.

I de flesta fall är de utredningsbefogenheter som finns fullt tillräckliga för att fatta korrekta beslut om folkbokföring. Det finns emellertid situationer då det kan vara befogat att vidta ytterligare kontroller och där ett besök kan vara mycket värdefullt som informationskälla. Så är fallet bl.a. i de situationer som räknas upp av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (se ovan). Ytterligare ett skäl som talar för att utöka utredningsmöjligheterna genom besök är att förslaget att utvidga tillämpningsområdet för folkbokföringsförordningen kommer att leda till fler signaler om att uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen inte är riktiga. Det är rimligt att tro att sådana signaler kan komma från myndigheter som i samband med andra besök upptäcker förhållanden som tyder på att uppgifter i



folkbokföringen inte stämmer. Det kan t.ex. avse förhållanden som Arbetsmiljöverket upptäcker i samband med sitt uppdrag att utöva tillsyn enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673) eller när andra myndigheter upptäcker förhållanden som är av betydelse för folkbokföring. Som framgår i avsnitt 7.5.3 kommer i dag uppgifter om att en person har en felaktig folkbokföringsadress från privatpersoner, myndigheter, företag, Skatteverkets beskattningsverksamhet m.fl. Enligt utredningens mening är det då viktigt att dessa underrättelser kan följas upp på ett adekvat sätt och att en kontroll också leder till att korrekta uppgifter går att föra in i folkbokföringsdatabasen för den person som ärendet gäller.

Sammantaget anser vi att möjligheten att göra kontrollbesök i enskilda bostäder i vissa fall skulle ge ett mycket gott underlag för beslut då uppgifterna inte kan fastställas enbart genom skrivbordskontroll.

#### *Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt*

Med beaktande av utredningens andra förslag kommer Skatteverkets behov av att göra besök för att kontrollera folkbokföringsuppgifter endast uppstå i vissa särskilda fall. Framför allt bör förslagen om ett utökat informationsutbyte i enlighet med det som utredningen föreslår i avsnitt 7.5 generellt ge ett bättre underlag för beslut om folkbokföring. Som anges ovan kan det dock finnas situationer när det inte går att fastställa om en person ska folkbokföras eller var denne ska folkbokföras genom en skrivbordskontroll. I dessa fall anser utredningen att det är angeläget att möjligheten att göra besök finns. Åtgärden ska dock tillämpas restriktivt och först när det inte går att fastställa den enskildes folkbokföring på annat sätt.

Den föreslagna åtgärden innefattar, enligt vår mening, en rimlig avvägning mellan den enskildes krav på integritet och Skatteverkets behov av att kontrollera uppgifter i samband med folkbokföring. Det kan i och för sig påpekas att uttrycket ”när det behövs” innebär ett mindre strängt krav än ”när det är nödvändigt” men det ger ändå inte Skatteverket fria händer att genomföra de i paragrafen nämnda utredningsåtgärderna oavsett vilket behov av dem som föreligger.

Sammanfattningsvis menar vi, i likhet med Delegationen mot felaktiga utbetalningar, att det är rimligt att Skatteverket ges mot-

svarande befogenheter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har när det gäller möjligheter att göra besök. En sådan ordning förbättrar det underlag som ska ligga till grund för en prövning och värdering inför ställningstagande i folkbokföringsbesluten. Detta skulle således höja kvaliteten på folkbokföringen och förebygga brottslighet mot välfärden.

### 7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter

**Utredningens förslag:** Bolagsverkets uppdrag bör ses över i särskild ordning. I regeringens instruktion till Bolagsverket bör tydligt anges att myndigheten ska kontrollera uppgifter i syfte att säkerställa att uppgifterna bl.a. i aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret i större utsträckning speglar verkliga förhållanden. I samband därmed måste Bolagsverkets förutsättningar att behandla personuppgifter ses över.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Bolagsverkets uppdrag och kontroll*

Bolagsverket är en registrerande myndighet vars uppdrag närmare redogörs för i avsnitt 4.3.2. Bolagsverket ansvarar bl.a. för registrering av aktiebolag och andra former av bolag och föreningar enligt 1 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. Av 5 a § samma förordning framgår att Bolagsverket ska se till att de regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnads-effektiva och enkla för medborgare och företag. Verket ska vidare i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

Myndighetens handläggning sker i huvudsak med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen. Det innebär att Bolagsverket liksom andra myndigheter vid handläggning av ärenden som huvudregel har att tillämpa den s.k. officialprincipen och att ett ärende hos Bolagsverket ska utredas i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bolagsverket har dock i sin verksamhet att tillämpa en rad olika

speciallagar som i vissa avseenden har avvikande bestämmelser jämfört med förvaltningslagen.

Som exempel på fall när Bolagsverkets handläggning närmare regleras kan nämnas 27 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551), ABL. Av bestämmelsen framgår att innan en registreringsanmälan kan leda till registrering måste Bolagsverket göra en legalitetsprövning i formellt och materiellt hänseende. Bolagsverket ska se till att uppgifter och handlingar lämnas enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen (2005:559), ABF. Bolagsverket ska också pröva om beslut som anmäls för registrering eller handling som bifogas anmälan har tillkommit i behörig ordning. Beslutet respektive handlingen ska till sitt innehåll överensstämma med aktiebolagslagens och bolagsordningens föreskrifter och får inte strida mot lag eller annan författning. Det innebär bl.a. att Bolagsverket måste kontrollera så att anmälda företrädare inte har näringsförbud eller är försatta i konkurs. Det torde också innebära att registrering inte får ske om det skulle strida mot förbudet i 8 kap. 12 § ABL att utse s.k. målvakter som företrädare för bolaget eller om anmälan om registrering undertecknats av någon obehörig person. Vid Bolagsverkets granskning prövas även om ett beslut eller en handling i något viktigare hänseende har fått en otydlig eller vilseledande avfattning. Om det vid Bolagsverkets granskning framkommer omständigheter som medför att det föreligger hinder mot registrering ska Bolagsverket, om hindret inte har upphört efter kommunikation med bolaget, vägra registrering.

Frågan är då vilka förutsättningar som verket har att faktiskt kontrollera inlämnade uppgifter och i vilken utsträckning kontroll faktisk sker i syfte att förebygga att oseriösa aktörer lämnar oriktiga uppgifter i samband med registrering av företag.

*Utredningen om åtgärder mot fakturabedrägerier* redovisade i sitt betänkande (SOU 2015:77) att det i praktiken är svårt för Bolagsverket att upptäcka och förhindra målvakter och andra oegentligheter. Angående i vilken utsträckning Bolagsverket i praktiken genomför kontroller anförde utredningen följande (s. 281–282).

Enligt uppgift från företrädare för Bolagsverket innebär inte legalitetsprövningen enligt 27 kap. 2 § aktiebolagslagen att Bolagsverket gör någon systematisk kontroll av att uppgivna företrädare för bolaget har för avsikt att ta sådan del i verksamheten som ankommer på ledningen, dvs. att de inte är s.k. målvakter. Det görs enligt uppgift inte heller någon identitetskontroll av den som skriver under en registrerings-

anmälan eller av dem som ska registreras som företrädare för bolaget. Kravet på bankintyg (dvs. ett intyg från banken att aktiekapitalet har betalats in) vid registrering av nya aktiebolag förutsätter visserligen en identitetskontroll hos banken. Det har emellertid blivit allt vanligare att dessa bankintyg förfälskas, enligt uppgift från Bolagsverket.

En systematisk kontroll faller, enligt företrädare för Bolagsverket, utanför verkets nuvarande uppdrag. Det finns i dagsläget inte heller det författningsstöd som skulle krävas för den automatiserade behandling av personuppgifter som ett sådant uppdrag skulle kräva. Därtill saknas, enligt uppgift från Bolagsverket, såväl personella som tekniska resurser. Bolagsverkets möjligheter att upptäcka målvakter, liksom andra omständigheter som tyder på att ett bolag är avsett att användas i brottslig verksamhet, är i stället beroende av de anställdas personliga erfarenheter och kunskaper och vad de stöter på vid den manuella handläggningen av registreringsärendet. Vid en manuell granskning av en underskrift kan t.ex. handläggaren minnas att den aktuella personen inte tidigare skrivit sitt namn på det sättet. En fördjupad kontroll kan i ett sådant fall leda till att ett försök till bolagskapning kan stoppas. En annan omständighet som kan uppmärksammas är att vissa personer återkommer som ställföreträdare i flera bolag på ett sätt som gör att man kan misstänka att det rör sig om brottslig verksamhet, utan att personerna i fråga har näringsförbud. Att de personer som enligt anmälan ska registreras som företrädare för bolaget är unga personer som knappast kan ha den arbetslivserfarenhet som normalt brukar krävas av personer som ingår i ledningen för ett bolag kan också tyda på att det är fråga om målvakter. I många fall är det emellertid fråga om personer som inte tidigare har straffats för något brott och om det inte finns något utöver deras ungdom som gör att man kan misstänka att det rör sig om s.k. målvakter är det, enligt företrädare för Bolagsverket, svårt för verket att agera.

I de fall Bolagsverket vid sina manuella kontroller upptäcker eller misstänker oegentligheter rapporteras det enligt uppgift till Polismyndigheten. Erfarenheter och kunskaper tas också tillvara inom verkets interna ekobrottsgrupp. Dessutom utbyter man regelbundet information med Ekobrottsmyndigheten rörande trender och tendenser som påverkar myndigheternas arbete.

Vad vi erfar är ovanstående beskrivning alltså gällande och bilden bekräftas också av det som framgår av vår kartläggning. Vidare kan vi konstatera att det i Bolagsverkets ärendehandläggning många gånger krävs en kontroll av olika associationsrättsliga intyg, exempelvis revisorsintyg och bankintyg. Bankintygen ska styrka att aktiekapital har betalats in till bank och i de fall betalning för aktier skett genom annat än pengar (apportegendom) ska en auktoriserad eller godkänd revisor skriva ett yttrande om betalningen, ett s.k. revisorsintyg. Enligt uppgift från Bolagsverket förekommer det att man försöker förfälska intyg gällande aktiebolag. Bolagsverket gör cirka 15–20

polisanmälningar per år gällande sådana förfaranden. Bolagsverket har också uppmärksammat förekomsten av falska eller oriktiga identiteter och anser att detta är ett mycket stort problem. Om Bolagsverket ifrågasätter en identitet anmäls snart en ny för registrering i stället för den ifrågasatta. Andra tillvägagångssätt som Bolagsverket uppmärksammat är att bankintyg stulits för att sedan användas för att framställa förfalskade sådana. Bolagsverket har vidtagit vissa åtgärder för att förbättra möjligheterna att kontrollera intygens äkthet.

*Bolagsverket måste ges bättre förutsättningar att kontrollera lämnade uppgifter*

Av utredningens kartläggning framgår att det är vanligt förekommande vid kvalificerad välfärdsbrottslighet att utbetalningar sker till företag. Felaktiga registreringar hos Bolagsverket kan då skapa möjligheter för oseriösa aktörer att genom juridiska personer driva verksamhet som på oriktiga grunder tar emot utbetalningar från välfärdssystemen. Det är därför viktigt att de uppgifter som förs in i Bolagsverkets register speglar verkliga förhållanden. Bolagsverket finns tidigt i kedjan och har en viktig brottsförebyggande funktion när företag som används i brottsliga sammanhang bildas och registreras.

Registrerade uppgifter påverkar också de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att bekämpa brottsligheten. Ett problem vid bekämpning av brottslighet som inkluderar företagsformen är att det ofta kan vara svårt att få reda på vem som är huvudman i en juridisk person. Det beror bl.a. på att uppgifter om vem som äger eller är medlem i en juridisk person normalt inte finns tillgängliga utanför den juridiska personen. Medlemslistor, aktieböcker och liknade dokument i vilka informationen finns är ofta svårtillgängliga. Även om uppgifter i Bolagsverkets register endast är en av flera omständigheter som måste beaktas vid bedömningen av vem som faktiskt kontrollerar en juridisk person är det av stor vikt att Bolagsverkets register innehåller så korrekta uppgifter som möjligt.<sup>7</sup> Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att

<sup>7</sup> Angående frågan om register över verklig huvudman bör noteras förslagen i betänkandet *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* (SOU 2016:8).

införa mer effektiva och ingående kontroller i samband med registrering av bolag och företrädare i Bolagsverkets register. Kontrollerna bör i första hand ske i samband med ärendehandläggningen.

Utredningen om åtgärder mot fakturabedrägerier föreslår i sitt betänkande *Fakturabedrägerier* (SOU 2015:77) att Bolagsverket ska få ett tydligare brottsförebyggande uppdrag. Vidare föreslås att verket ska ges möjlighet att vägra registrering vid misstanke om att bolaget kan komma att användas i brottsligt syfte och möjlighet att behandla personuppgifter bl.a. i detta syfte. Utredningen föreslår också att beslut om att Bolagsverket ska delta i samverkan mot organiserad brottslighet bör övervägas. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I sitt remissvar (AD 1795/2015) ställde sig Bolagsverket tveksamt till utredningens förslag om att utreda möjligheterna att utöka deras uppdrag. Bolagsverket anförde att det inte är möjligt att verkets handläggare ska kunna göra bedömningar av syftet med en viss företagsregistrering och i förlängningen kunna vägra registrering vid misstanke om att företaget kan komma att användas i brottsligt syfte. Bolagsverkets uppfattning var att sådana bedömningar, som verket utifrån dagens uppdrag ställer sig tveksamt till att kunna genomföra, skulle medföra en alltför stor osäkerhet och dessutom bli svåra att upprätthålla i de allt vanligare förekommande elektroniska tjänsterna, där företagen på ett smidigt sätt kan anmäla önskade ändringar för registrering, och där granskningen i vissa delar görs utifrån maskinella kontroller.

Vi anser, i viss mån i likhet med Utredningen om åtgärder mot fakturabedrägerier, att Bolagsverket bör få ett tydligare uppdrag att arbeta förebyggande mot brottslighet. Det är emellertid tveksamt om uppdraget bör utformas som ett brottsförebyggande uppdrag eftersom, liksom Bolagsverket anført, en sådan handläggning skulle leda till svåra bedömningar av syftet med en viss företagsregistrering. I stället anser vi att Bolagsverket bör ges bättre verktyg och förutsättningar att genomföra kontroller av inlämnade uppgifter. Detta gäller såväl vid beslut om registrering som för efterföljande kontroller. Kontroller kan dessutom vara lättare att bygga in i de elektroniska tjänsterna, där företagen på ett smidigt sätt kan anmäla önskade ändringar för registrering, och där granskningen redan i dag i vissa delar görs maskinellt.

Att Bolagsverket kan vidta kontroller för att ärenden ska bli tillfredsställande utredda är i grunden också en fråga om att säkerställa att beslut utifrån den materiella regleringen blir korrekta. Av 5 a § i Bolagsverkets instruktion framgår, som ovan nämnts, att Bolagsverket i så stor utsträckning som möjligt ska minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet. Endast om de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet konstaterats vara sådana att de uppfyller kriterierna i de tillämpliga föreskrifterna, bör således en registrering ske.

Sammanfattningsvis anser vi att Bolagsverkets uppdrag bör ses över i särskild ordning. I regeringens instruktion till Bolagsverket bör tydligt anges att myndigheten ska kontrollera uppgifter i syfte att säkerställa att uppgifterna bl.a. i aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret i större utsträckning speglar verkliga förhållanden. Utöver den kontroll som enligt vår uppfattning redan i dag följer av myndighetens utredningsskyldighet, skulle ett tydligare kontrolluppdrag innebära att myndigheten också ges möjlighet att genomföra mer systematiska kontroller. För detta måste dock Bolagsverkets förutsättningar att behandla personuppgifter ses över.

## 7.7 Ett folkbokföringsbrott införs

**Utredningens förslag:** En ny straffbestämmelse införs i folkbokföringslagen. Brottet benämns folkbokföringsbrott och tar sikte på dels den som uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dels den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt lagen. Straffskalan bestäms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

## Skälen för utredningens förslag

### *Tidigare straffrättslig reglering*

Frågan om straffrättsliga sanktioner vid folkbokföring har behandlats av tidigare utredningar. Den gärning som senast var kriminaliserad och som reglerades i 43 § FOL tog sikte på när någon som är folkbokförd i landet inte anmälde att denna hade flyttat eller när någon som flyttat in från utlandet och skulle folkbokföras inte anmälde inflyttningen till Skatteverket.

I 1983 års folkbokföringskommitté undersöktes om den dåvarande bötesstraffsanktionen som fanns när någon underlät att göra anmälan om flyttning kunde slopas och ersättas av en administrativ avgift. I uppdraget ingick också att överväga frågan om särskilda straffbestämmelser skulle införas i de fall där någon lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter i samband med flyttningens anmälan eller annars lämnar sådana uppgifter till ledning för beslut om den dåvarande kyrkobokföringen eller mantalsskrivningen. I betänkandet *Rätt adress* (SOU 1988:10, s. 133) föreslog kommittén att den dåvarande straffbestämmelsen för en sent inkommen eller underlåten anmälan enligt folkbokföringslagen skulle slopas och ersättas av en administrativ avgift (förseningsavgift). Kommittén föreslog vidare att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter enligt folkbokföringslagen skulle kunna dömas till böter. Som skäl anfördes att den betydelse som folkbokföringen har för ett stort antal samhällsfunktioner ställer särskilda krav på att de uppgifter som läggs till grund för registreringen är riktiga. Kommittén ansåg det därför angeläget att det blev möjligt att reagera mot sådana förfaranden där någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter.

Folkbokföringskommitténs förslag om kriminalisering av oriktiga uppgifter berördes endast av ett fåtal remissinstanser. Riksåklagaren anförde att de fall av oriktigt uppgiftslämnande som kommittén avsåg att kriminalisera i allt väsentligt kunde beivras som osant intygande enligt brottsbalken och var närmast benägen att avstyrka förslaget. Länsrätten i Stockholms län var tveksam till att felaktigt uppgiftslämnande i överskottsfrågor skulle vara kriminaliserat och ansåg att det kriminaliserade området åtminstone borde begränsas till osant meddelande som varit ägnat att leda till felaktig folkbokföring. JO ansåg sig inte övertygad om att det fanns behov



av en särskild straffbestämmelse av föreslaget innehåll vid sidan av redan existerande straffbestämmelser om t.ex. det dåvarande skattebedrägeriet, bedrägeri och förvanskande av familjeställning och avstyrkte förslaget.

I propositionen som behandlade kommitténs förslag (prop. 1990/91:153, s. 107–108) framfördes bl.a. att det kunde ifrågasättas om det var nödvändigt med ett särskilt straffstadgande för att oriktiga uppgifter i anmälningar skulle kunna beivras i de grova fall som kommittén syftade på. Någon bestämmelse som tog sikte på fall då oriktiga uppgifter lämnas infördes inte och den dåvarande straffbestämmelsen för underlåtenhet att göra anmälan om flyttning behölls och kom att omfatta fall när någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inte fullgjorde sin anmälningsskyldighet om flyttning. Ringa brott var inte kriminaliserat.

Denna straffbestämmelse upphörde dock att gälla den 1 januari 2014 mot bakgrund av förslag i Folkbokföringsutredningens betänkande (SOU 2009:75). De skäl som anfördes var dels att bestämmelsen tillämpades i mycket begränsad omfattning, dels att det fanns särskilda problem med straffbestämmelsen och folkbokföringslagens bestämmelser om vite som kunde anses stå i strid med Europakonventionens artikel 6. Vidare anförde utredningen följande (s. 503).

Som vi nämnt tidigare har folkbokföringen stor betydelse i samhället, inte minst för att i olika sammanhang bedöma enskildas rättigheter och skyldigheter. Den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen på ett korrekt sätt kan ha till syfte att med hjälp av de felaktiga uppgifterna i folkbokföringsdatabasen få fördelar av något slag, exempelvis någon form av bidrag. Vi anser att det bör vara först när en person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utverkar en felaktig folkbokföring för att uppgifterna ska användas för att felaktigt få fördelar som det finns anledning att bestraffa beteendet. Det straffrättsliga ansvaret bör då utkrävas för denna senare gärning. Ett exempel på när ett sådant straffansvar är möjligt att utkräva är bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). En av förutsättningarna för att en person ska kunna dömas för bidragsbrott är att denne lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning. Bestämmelsen förutsätter inte att uppgiften lämnas till den myndighet eller arbetslöshetskassa som beslutar om förmånen. Exempelvis kan en felaktig uppgift om folkbokföringen som lämnas till Skatteverket medföra straffansvar om felaktigheten leder till fara för att en socialförsäkringsförmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp, förutsatt att detta omfattas av gärningsmannens uppsåt. Den som har vilselett Skatteverket i ett folkbok-

föringsärende kan alltså dömas för ett bidragsbrott i förhållande till exempelvis Försäkringskassan.

Regeringen, vars förslag överensstämde med utredningens, (prop. 2012/13:120, s. 114–115) konstaterade också att folkbokföringen har stor betydelse i samhället, inte minst för att i olika sammanhang bedöma enskildas rättigheter och skyldigheter, men ifrågasatte om enbart underlåtenheten i sig var så allvarlig att den motiverade en straffsanktion. Regeringen ansåg dock att det fanns all anledning att se allvarligt på en situation där en person utverkar en felaktig folkbokföring för att tillskansa sig fördelar och menade att ett sådant agerande borde straffbeläggas. Liksom utredningen fann regeringen att en sådan gärning kunna bedömas som bidragsbrott och leda till straffansvar enligt bidragsbrottslagen. Regeringen fann sammantaget att övervägande skäl talade för att straffbestämmelsen i folkbokföringslagen borde upphävas.

Ytterligare ett skäl som låg bakom beslutet att ta bort straffbestämmelsen var att den inte tillämpades i särskilt många fall. Straffbestämmelsen i 1967 års folkbokföringslag tillämpades under 1980–1986 sammanlagt 15 gånger (SOU 1988:10 s. 129) och såvitt känt har ingen dömts till ansvar enligt straffbestämmelsen mellan åren 1991 och 2005. Under perioden 2005–mars 2007 anmälde Skatteverket totalt 28 misstänkta brott. Vid en uppföljning den 3 juli 2007 hade penningböter om 900 kronor dömts ut i ett mål, två förundersökningar var inledda och i två ärenden hade beslut om att inte inledda förundersökning fattats. Under åren 2007 och 2008 anmäldes enligt Skatteverkets diarium totalt 15 ärenden under respektive år. (SOU 2009:75 s. 499)

Någon senare genomgång av hur många anmälningar som gjorts för tiden efter 2008 fram till dess att bestämmelsen upphävdes har vi inte gjort. Enligt vår bedömning finns dock inga skäl att tro att bestämmelsen under senare tid har tillämpas mer frekvent än tidigare.

*Oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut enligt folkbokföringslagen har blivit ett problem i samhället*

Hur vanligt det är att felaktiga uppgifter om folkbokföring ligger till grund för brottslighet är oklart. Den information och de uppgifter som vi tagit del av pekar dock tydligt på att det är ett förhållandevis

vanligt inslag vid brottslighet som riktas mot välfärdssystemen och att brottsligheten inte sällan avser betydande värden.

Oriktiga uppgifter som lämnas i samband med folkbokföring kan enligt utredningens mening få långtgående konsekvenser för staten, men också för andra som kan drabbas, om detta missbrukas. Detta blir särskilt tydligt i fall där någon lämnar oriktiga uppgifter för att få oriktiga identiteter registrerade i folkbokföringsdatabasen och sedan på olika sätt kan agera i en falsk identitet i annan brottslig verksamhet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningens arbete anser vi att det finns starka skäl att överväga möjligheten att beivra vissa oönskade beteenden som tar sin utgångspunkt i gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningskyldighet enligt folkbokföringslagen.

### *Befintlig lagstiftning ger inte tillräckligt skydd*

En kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt fordrar mycket starka skäl (se bl.a. prop. 1994/95:23 s. 55). Om ett handlande redan omfattas av en annan straffrättslig reglering kan det också ifrågasättas om det finns behov av en ny bestämmelse. Det finns därför skäl att närmare undersöka frågan om i vilken utsträckning det nu föreslagna området innebär en kriminalisering av ett tidigare straffritt område och i vilken utsträckning handlandet omfattas av annan straffrättslig lagstiftning.

I detta avseende kan konstateras att det inte finns någon särskild sanktion mot att lämna oriktiga uppgifter till en myndighet som har att besluta om folkbokföring. Straffskydd uppstår i stället när gärningen omfattas av bestämmelser som finns i brottsbalken. Så är fallet om agerandet uppfyller rekvisiten för t.ex. osant intygande enligt 15 kap. 11 § BrB eller urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § BrB.

Ett annat brott som kan aktualiseras är det nya brottet som införts i 4 kap. 6 b § BrB, olovlig identitetsanvändning. Straffbestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2016 och syftar till att motverka missbruk av identitetsuppgifter och ge skydd mot den integritetskränkning det innebär att få dessa utnyttjade. Genom kriminali-

seringen får den drabbade bättre möjlighet att ta tillvara sin rätt. För straffansvar krävs att någon utger sig för att vara en annan person genom att olovligen använda den personens identitetsuppgifter och därigenom ger upphov till skada eller olägenhet för honom eller henne. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Olovlig identitetsanvändning får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. I prop. 2015/16:150 s. 18 anför regeringen bl.a. att en grundläggande förutsättning för att användning av en annan persons identitetsuppgifter bör vara straffbar är att användningen sker olovligen, dvs. att den sker utan samtycke. Vid samtycke kan det nämligen inte anses vara fråga om ett intrång i den personliga integriteten.

I samband med folkbokföring förekommer det att personer ”lånar” ut sina identitetsuppgifter för att få ett personnummer som sedan används av andra för att erhålla utbetalningar från välfärdsystemen. Detta omfattas inte av bestämmelsen i 4 kap. 6 b § BrB. Däremot kan fall då någon olovligen använder sig av en annan persons identitetsuppgifter för att utge sig för att vara honom eller henne i samband med folkbokföring omfattas. Det är dock svårt att se i vilket fall detta kan aktualiseras och situationen torde inte vara särskilt vanlig.

När det gäller ansvar enligt bidragsbrottslagen har regeringen enligt ovan påpekat att en oriktig uppgift om folkbokföringen som lämnas till Skatteverket eller en underlåtenhet att anmäla en flyttning kan medföra straffansvar, förutsatt att gärningen omfattas av uppsåt eller grov oaktsamhet (prop. 2012/13:120 s. 115). Utredningen anser emellertid att redan ett uppsåtligt oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden oavsett syfte bör kriminaliseras. Något straffansvar enligt bidragsbrottslagen i denna situation torde inte kunna utkrävas.

Syftet med att kriminalisera ett lämnande av oriktiga uppgifter som ska ligga till grund för beslut om folkbokföring är i huvudsak att säkerställa att folkbokföringsregistret speglar verkliga förhållanden. I förlängningen motverkar det bl.a. även felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som bygger på en persons folkbokföring. Som framgår ovan innebär vårt förslag i vissa avseenden en kriminalisering av beteenden som under en tid har varit straffria och i andra avseenden att redan straffbara ageranden kan komma att omfattas av en annan straffrättslig reglering. Mot bakgrund av syftet med bestäm-

melsen och att nuvarande straffrättsliga lagstiftning inte ger ett tillräckligt skydd anser vi dock att det finns starka skäl som motiverar ett införande av ett särskilt straffstadgande i enlighet med vårt förslag.

### *Den närmare utformningen av straffbestämmelsen och dess placering*

Som framgått ovan anser utredningen det angeläget att kriminalisera ett beteende som syftar till att få oriktiga uppgifter registrerade i folkbokföringsregistret och detta oavsett anledning. Det är dock viktigt att avgränsa det straffbara området så att bara de straffvärda beteendena omfattas av kriminaliseringen. Avsikten är således inte att kriminalisera varje felaktigt uppgiftslämnande.

Till att börja med anser utredningen att endast uppsåtliga ageranden bör kriminaliseras. Det ska således vara fråga om ett beteende som innebär att man uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för folkbokföringen eller uppsåtligen underlåter att följa den anmälningsskyldighet som framgår av folkbokföringslagen. För att registret ska återspegla verkliga förhållanden är det viktigt att inte bara de uppgifter som lämnas till grund för beslut om folkbokföring är korrekta utan också att ändrade förhållanden anmäls, exempelvis ändrad adress till följd av flytt. Man kan även tänka sig att kriminalisera ett oaktsamt beteende i dessa fall, men enligt vår mening skulle detta kunna träffa även sådana ageranden som inte är särskilt straffvärda utan mer handlar om slarv och okunskap. Avsikten är att i första hand komma till rätta med beteenden som innebär att man medvetet inte vill att registret ska innehålla korrekta uppgifter.

En kriminalisering bör vidare ta sikte på såväl ett aktivt lämnade av uppgifter som på en underlåtenhet att anmäla sådana ändrade förhållanden som en person enligt folkbokföringslagen är skyldig att anmäla.

När det gäller de aktivt lämnade uppgifterna är det endast sådana uppgifter som har betydelse för beslut om folkbokföring som avses i paragrafen. Med oriktig uppgift avses dels felaktig uppgift, dels ofullständig uppgift. Bestämmelsen omfattar såväl skriftliga som muntliga uppgifter och oavsett på vilket sätt de lämnas. De kan således lämnas t.ex. över internet, via servicetelefon, i brev eller vid samtal med folkbokföringen.

I fråga om underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden som framgår av folkbokföringslagen rör det sig i princip om ett återinförande av vad som gällde enligt det tidigare folkbokföringsbrottet. Enligt 25 § ska den som är folkbokförd och har flyttat inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Vidare ska den som är folkbokförd och ändrar postadress utan att flyttning skett göra anmälan till Skatteverket inom en vecka om postadressen ska gälla för minst sex månader. Enligt 26 § ska den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras anmäla inflyttningen till Skatteverket. En sådan anmälan ska göras inom en vecka efter det att denne har vistats i landet i tre månader. I paragrafen finns ett undantag från anmälningsskyldigheten för vissa utländska medborgare. Enligt utredningens mening bör en straffbestämmelse, till skillnad från vad som gällde tidigare, även omfatta anmälningsskyldigheten enligt 27 §. Bestämmelsen ålägger den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet att anmäla detta till Skatteverket. Anmälan ska göras senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Det kan naturligtvis ifrågasättas hur pass effektiv en sådan kriminaliserad anmälningsskyldighet blir med tanke på svårigheterna att driva en brottmålsprocess mot en utomlands boende person i fråga om ett relativt sett lindrigt brott. Utredningen konstaterar dock att uppgiften om en utflyttning är viktig såväl för folkbokföringsregistrets tillförlitlighet som för vissa förmåner som utbetalas från välfärdssystemen, exempelvis i fråga om pensioner och andra utbetalningar från Pensionsmyndigheten. En sådan kriminalisering har dessutom ett viktigt signalvärde i fråga om hur angeläget registrets funktion är i samhället.

Som en ytterligare förutsättning för straffansvar uppställs i fråga om lämnande uppgifter att handlingen eller underlåtenheten innebär fara i bevishänseende. Här avses att det ska föreligga konkret fara för att folkbokföringsregistret inte kommer att återspegla de verkliga förhållandena för att handlingen eller underlåtenheten ska vara straffbar. Sådan föreligger om den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som folkbokföringsverksamheten vidtar. Någon konkret fara föreligger alltså t.ex. inte om den oriktiga uppgiften framstår som uppenbart felaktig.

Vi föreslår även att det ska finnas en grov variant av folkbokföringsbrottet. Grovt brott föreligger om brottsligheten har utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som

grov. Ett exempel på detta är att en person har skaffat ett flertal falska identiteter som denne försöker få folkbokförda. Ett annat exempel är att en person skaffat sig tillgång till utländska identiteter som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom identiteterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet. Syftet bakom sådana ageranden är att använda de folkbokförda identiteterna i kriminell verksamhet och i flera fall kan detta vara ett led i annan grövre brottslighet och då bestraffas genom sådana brott, exempelvis grova bidragsbrott eller grova bedrägerier. Det kan emellertid vara så att gärningsmannen inte hunnit så långt i sin plan att ett annat brott är fullbordat eller ens påbörjat. Det kan också vara så att det grövre brott man misstänker av olika skäl är svårt att bevisa. I sådana fall menar utredningen att det finns skäl att se ett sådant agerande som så klandervärt att detta bör utgöra ett grovt brott. Utredningen anser därför att det finns ett behov av att införa ett grovt folkbokföringsbrott.

Genom att i sista stycket undanta de ringa fallen från det straffbara området kan man undvika ansvar gällande fel som i det närmaste är ursäktliga eller en i någon mån förståelig underlåten anmälningskyldighet utan att beteendet för den skull är straffritt enligt paragrafen i övrigt.

Straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott bör i likhet med den tidigare bestämmelsen placeras i folkbokföringslagen.

### *Straffskala och gradindelning*

Ett lämnande av oriktiga uppgifter till grund för folkbokföring kan vara av mycket varierande omfattning och medföra olika effekter om uppgifterna läggs till grund för andra myndigheters beslut. Det samma gäller en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Det kan handla om allt från en uppgift om ändrad bostadsadress till att någon använder falska handlingar för att få en falsk identitet registrerad. Straffvärdet kan därmed variera. Utredningen har föreslagit att maximistraflet sätts till fängelse i 6 månader. Enligt vår mening tillgodoser en sådan straffskala behovet av en så differentierad straffmätning som det kan finnas behov av i dessa sammanhang. Utredningens förslag är därför att straffskalan för folkbokföringsbrott bestäms till böter eller fängelse i högst 6 månader.

För att nå upp till den allvarlighet som krävs för att brottet ska bedömas som grovt krävs ett systematiskt förfarande, att det rör sig om en omfattande brottslighet eller liknande. Enligt vår bedömning är ett sådant agerande så allvarligt att fängelse bör följa på brottet. Straffskalan bör därför bestämmas till fängelse i högst två år.

### *Konkurrens*

Ett agerande som kan bestraffas genom bestämmelsen om folkbokföringsbrott kan i flera fall ingå som ett led i annan brottslighet, exempelvis ageranden som kan bedömas som bidragsbrott i de fall en oriktig folkbokföring leder till felaktiga utbetalningar. Det kan därför uppstå konkurrenssituationer i rättstillämpningen. Allmänna regler om *konkurrens* gäller. Utgångspunkten är således att domstolen ska döma i konkurrens för folkbokföringsbrott och annat brott om dessa har olika skyddsintressen. Det ska här erinras om att folkbokföringsbrottets primära skyddsintresse är att det ska finnas ett tillförlitligt register över medborgare och bosatta i Sverige. Detta register har stor betydelse för en rad samhällsområden och det är av största vikt att de uppgifter som finns i registret återspeglar verkliga förhållanden och således går att lita på. Det innebär att om ett folkbokföringsbrott utgör ett led i ett bidragsbrott döms som utgångspunkt för båda brotten i konkurrens. Om det däremot är så att folkbokföringsbrottet, ensamt eller tillsammans med andra omständigheter, utgör skäl att bedöma ett bidragsbrott som grovt döms som utgångspunkt endast för grovt bidragsbrott.



## 8 Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott

### 8.1 Inledning

En förutsättning för att komma till rätta med kvalificerad välfärdsbrottslighet är att de brottsutsatta myndigheterna och arbetslöshetskassorna dels har ett korrekt underlag att lägga till grund för sina beslut om utbetalningar, dels har ett väl fungerande kontrollsystem för att redan vid beslutsfattandet kunna upptäcka när brottsliga angrepp riktas mot systemen. På så sätt kan felaktiga utbetalningar i många fall hindras i ett så tidigt skede att några ersättningar inte har hunnit utgå.

Av direktiven framgår att vi ska se över de system och rutiner för uppföljning och kontroll som finns hos brottsutsatta myndigheter och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda. En samlad översyn av de olika myndigheternas och arbetslöshetskassornas kontrollsystem ska också ge möjlighet till jämförelser mellan deras olika arbetssätt och strukturer samt en möjlighet att se på kontrollsystemen ur ett systemperspektiv.

Som vi redogjort för i kapitel 2 har vi antagit ett systemöverskridande perspektiv på uppdraget och vi har låtit de risker vi inventerat ligga till grund för åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Åtgärderna i detta kapitel har därför främst bärighet på Arbetsförmedlingens, CSN:s, Försäkringskassans, Migrationsverkets och Pensionsmyndighetens möjligheter att höja kvaliteten i sina beslutsunderlag i detta syfte.

När det gäller Skatteverkets utbetalande uppdrag i samband med rot- och rutavdrag behandlas de åtgärder som utredningen föreslår för att erhålla ett bättre beslutsunderlag i kapitel 13.

De förslag vi redovisar är av såväl övergripande som mer detaljerad natur och har prioriterats utifrån vilka som ansetts mest angelägna att åtgärda.

I avsnitt 6.3 har vi konstaterat att det i dag finns ett otydligt utredningsansvar för utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor och att det inte finns någon helhetssyn på hur ansvaret ska hanteras. Detta riskerar att leda till att ärenden inte blir utredda i den omfattning som krävs för att kunna fatta korrekta beslut, vilket skapar såväl tillfälle som incitament för brottsliga ageranden. Utredningen har konstaterat att brottsligheten inte sällan är myndighetsöverskridande på så sätt att flera system berörs samtidigt. Ofta finns information hos en myndighet eller arbetslöshetskassa som hade kunnat förhindra och förebygga brottslighet mot en annan om informationen varit känd där. Utredningen kan också konstatera att en stor del av den brottslighet som kartlagts har ett betydande inslag av oriktiga handlingar. Detta innebär att det finns en risk för att underlagen vid beslut om utbetalningar från välfärdssystemen är ofullständiga eller felaktiga. Särskilt gäller detta uppgifter om företag.

I detta kapitel analyserar vi behovet av åtgärder för att åstadkomma ett bättre beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. I avsnitt 8.2 redogörs för utredningens förslag i fråga om att uppnå ett mer enhetligt och sammanhållet regelverk för utbetalande myndigheter och i avsnitt 8.3 redogör vi för våra förslag till bättre möjligheter att inhämta uppgifter.

## **8.2 En mer samlad reglering och enhetlig kontroll i välfärdssystemen**

### **8.2.1 Förutsättningarna för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen bör utredas**

**Utredningens bedömning och förslag:** De utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassorna har olika legala förutsättningar när det gäller att kontrollera och inhämta uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar. Regelverken kring förfarandet vid handläggningen är svåröverskådligt och splittrat. Vi föreslår därför att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om

ersättning från välfärdssystemen och, för det fall utredningen kommer fram till att en sådan lag bör införas, också hur den bör utformas.

## Skälen för utredningens bedömning och förslag

### *En ojämn nivå på kontroll mellan olika verksamheter*

Välfärdssystemen består av en rad olika ersättningar som är avsedda och anpassade för skilda delar av våra liv med beredskap för olika situationer vi kan hamna i. Ersättningar träder in vid graviditet, det utgår olika former av ersättningar till barnfamiljer, utbildning uppmontras och det finns insatser för att människor ska komma i arbete. I händelse av arbetslöshet finns hjälp att få och vid sjukdom och handikapp har samhället ett väl utbyggt skyddsnet. Pensionssystemet är inrättat för att trygga ålderdomen.

De ersättningar som utgår är avsedda att antingen vara alternativa eller komplettera varandra, allt beroende på den enskildes situation. Även om det finns klart avgränsade delar i välfärdssystemen och beviljandet av ersättningarna många gånger bygger på olika förutsättningar bör systemen ur ett kontrollperspektiv ses i ett större sammanhang. Något som talar för detta är bl.a. att flera av de ersättningar som kan utgå under arbetsför ålder har en direkt påverkan på den kommande pensionens storlek. Exempelvis påverkar såväl föräldrapenning som studiebidrag och arbetslöshetsersättning den pensionsgrundande inkomsten. Välfärdssystemens samlade funktioner är således beroende av att det fattas korrekta beslut inom samtliga delar av systemen. En grundläggande utgångspunkt bör därför vara att oavsett vilka utbetalningar som sker från välfärdssystemen och vilken myndighet som beslutar om dem, bör dessa omfattas av en likartad och, i möjligaste mån, enhetlig kontroll.

Enligt vår uppfattning varierar nivån på kontrollen i hög grad mellan olika utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor. Överlag anser vi att kontroll för att säkerställa att rätt personer får rätt ersättning har fått för lite fokus. På sina håll finns en väl utbyggd kontrollverksamhet, men så länge en sådan inte finns inom samtliga delar av välfärdssystemen blir den kontroll som faktiskt bedrivs inte alltid effektiv. För det fall en aktör inte kontrollerar ett intyg som har betydelse för en annan aktörs beslut eller utbetalningar, har den

senare inte möjlighet att bedriva ett effektivt kontrollarbete såvida inte uppgiften kontrolleras ytterligare en gång hos denna. Utredningen anser därför att det finns ett behov av att kontrollen inom välfärdssystemen i sin helhet, genom ökad enhetlighet och samordning, blir mer effektiv.

Att kontrollen hos olika myndigheter varierar kan bero på olika förhållanden, t.ex. att den inte har integrerats ordentligt i verksamheten eller att den inte har fått tillräcklig uppmärksamhet och tillräckliga resurser. En förklaring till detta är att i den löpande verksamheten, som består i att handlägga ärenden om utbetalningar, får kontrollen många gånger stå tillbaka vid en prioritering mellan service och kontroll. Detta får konsekvenser för resurstilldelning, synen på vad som krävs för att initiera en utredning och hur strategiskt myndigheten arbetar med dessa frågor. Det finns vidare indikationer på att det är effektiviteten inom ärendehandläggningen som prioriteras och att kontrollverksamheten anses stoppa upp verksamheten, vilket gör att kontrollen blir lidande (se Brå 2015:8 s. 88–94, RiR 2016:11 s. 7). Enligt vår mening står det klart att en effektiv kontroll såväl under den inledande beslutsprocessen som vid efterföljande kontroller är nödvändig för att minska de brottsliga angreppen på välfärdssystemen. Utredningen delar också den uppfattning som Brå ger uttryck för i nämnda rapport, nämligen att kontroller bör byggas in, integreras och anpassas till aktörens övriga verksamhet så att den blir en naturlig del i det dagliga arbetet.

När man anlägger ett systemöverskridande perspektiv på välfärdssystemen framkommer att ett av problemen är att det inte finns någon helhetssyn på dessa frågor. Varje utbetalande aktör har utifrån sitt uppdrag, sin uppfattning, sina resurser och sina prioriteringar byggt upp sin egen kontrollverksamhet. Detta är naturligt ur perspektivet att de olika ersättningsarna skiljer sig åt, men samtidigt inte önskvärt eller ändamålsenligt då de olika delarna av välfärdssystemen har påverkan på varandra. Av kartläggningen har dessutom framkommit att avsaknaden av en samordnad kontroll är något som utnyttjas i brottsliga syften. Enligt vår mening skulle myndigheterna och arbetslöshetskassornas kontrollverksamhet kunna utformas betydligt mer effektivt och ändamålsenligt om den tar sin utgångspunkt i en myndighetsöverskridande helhetssyn på välfärdssystemen.

men. Myndigheterna har av allt att döma mycket att lära av varandra och mycket att vinna på ett närmare samarbete i kontrollfrågor.<sup>1</sup>

*Myndigheterna och arbetslöshetskassorna bör ha samma förutsättningar att inhämta och kontrollera uppgifter*

Ur ett materiellt perspektiv måste välfärdssystemen, för att vara ändamålsenliga, vara anpassade till en rad vitt skilda situationer. Detta har i flera avseenden inneburit mycket komplexa och komplicerade regelverk som är svåra att överblicka och som i flera fall kan framstå som splittrade. De utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassornas befogenheter i regelverken har utvecklats åt olika håll och helhetsperspektivet har i vissa fall gått förlorat och i vissa fall aldrig funnits. Vissa myndigheter och arbetslöshetskassor har förhållandevis långtgående befogenheter, medan andra har relativt begränsade sådana.

Mot bakgrund av vår syn på välfärdssystemen som en helhet, bör ett helhetsperspektiv anläggas även på myndigheters och arbetslöshetskassors förutsättningar att kontrollera uppgifter. Man bör försöka hitta en lösning som innebär att myndigheternas befogenheter och möjligheter till kontroll överensstämmer med varandra samt sträva efter att så långt som möjligt göra dessa likvärdiga i fråga om enskilda utbetalningssystem. Det kan handla om att säkerställa en miniminivå i fråga om befogenheter och kontrollmöjligheter, t.ex. inhämtande av uppgifter om juridiska personer eller bankkontouppgifter samt enhetliga regler om återkrav av felaktiga utbetalningar. Detta utesluter dock inte att avvikelser måste finnas när det finns skäl för det, t.ex. på grund av materiella regler. De olika myndigheterna och arbetslöshetskassorna bör vidare kunna ställa ungefär samma krav på den enskilde i fråga om medverkan och uppgiftsskyldighet, vilket tydligt bör framgå i författning. Enligt utredningens mening bör nivån på kontrollen alltså i princip ha en gemensam miniminivå oavsett vilken ersättning det är fråga om och oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet.

Som ett exempel på olika förutsättningar i handläggningen kan nämnas att förutsättningarna att kontrollera uppgifter skiljer sig åt

<sup>1</sup> Se Brå 2015:8 s. 102 och 123 f., ISF och Brå 2011:12. Samma behov har identifierats på en rad andra områden, se exempelvis Brå 2008:10, 2011:4 och 2011:7.

vad avser det ansvar som kommunerna delar med Försäkringskassan för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta beror på att kommunernas handläggning inte regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, vilket innebär att Försäkringskassan kan ha vissa befogenheter enligt balken som inte kommunerna har för beslut om de första 20 timmarna för vilka kommunerna ansvarar. Motsvarande resonemang gäller för kommunernas befogenheter enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som i vissa avseende skiljer sig från andra utbetalande myndigheters befogenheter.

Att ta fram ett sådant enhetligt regelsystem för kontroll kräver noggranna överväganden och bör avse såväl generella bestämmelser av betydelse för kontrollen som detaljerade regleringar. I fråga om generella bestämmelser måste arbetet ta sin utgångspunkt i förvaltningslagens bestämmelser. Av betydelse är t.ex. regler om den enskildes skyldigheter i ärendehandläggningen och regleringen kring gynnande förvaltningsbeslut.

En fråga som hänger tätt samman med en mer enhetlig och likartad kontroll oavsett ersättning och välfärdssystem är frågan om den materiella lagstiftningens konstruktion och att göra handläggningen av, och i möjligaste mån de förutsättningar som gäller för att erhålla olika ersättningar inom en och samma myndighet, så enhetlig som möjligt. Detta gagnar inte bara möjligheterna att bedriva en effektiv kontroll utan även den enskildes möjligheter att göra rätt. Det har framförts till utredningen att ett exempel på ett område som är i stort behov av förenkling är de ekonomiska stöd som utgår från Arbetsförmedlingen till arbetsgivare. Dessa stöd uppges vara så komplicerade och skilja sig så mycket åt att arbetsgivare har svårt att hålla reda på vad som ska rapporteras till Arbetsförmedlingen. Det är dessutom så att en arbetsgivare kan ha olika ekonomiska stöd för olika arbetstagare vilket i sin tur innebär olika sätt för denne att rapportera till Arbetsförmedlingen. Till detta kommer att Arbetsförmedlingen har olika förfarandebestämmelser för olika ekonomiska stöd. En sådan ordning innebär inte bara att oavsiktliga fel uppstår, utan skapar också möjligheter och incitament för den som avsiktligt vill missbruka systemen.

Av det ovan sagda framgår att det är ett omfattande arbete som måste göras i denna del och att detta inte kan rymmas inom ramen för denna utredning. Vi menar därför att man i särskild ordning bör

utreda förutsättningarna för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen. Om utredningen kommer fram till att en sådan bör införas bör uppdraget även omfatta att ta fram förslag till utformning av en sådan lag. Dessa frågor bör lämpligen utredas tillsammans med frågor om en samordnande utbetalningsfunktion (se kapitel 14).

I avvaktan på detta arbete menar vi dock att det är angeläget att redan i dag förbättra myndigheternas och arbetslöshetskassornas möjligheter till kontroll i några fall där vi ansett det särskilt påkallat. Det är mot denna bakgrund de följande förslagen i detta kapitel ska ses.

### 8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

**Utredningens bedömning och förslag:** Det ska tydligt framgå i regeringens instruktioner för samtliga utbetalande myndigheter att de ska vidta kontroll, dvs. förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden kompletteras därför med ett uppdrag för myndigheten att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Frågan om i vilken utsträckning personuppgifter får behandlas automatiserat för kontrolländamål måste ses över och tydligt framgå av myndigheternas registerlagar.

### Skälen för utredningens bedömning och förslag

I föregående avsnitt föreslår vi att förutsättningarna för en gemensam förfarandelag för de utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassorna inom välfärdssystemen utreds i särskild ordning. Syftet är att åstadkomma likartade och enhetliga förutsättningar för kontroll för samtliga aktörer som verkar inom välfärdssystemen. En fråga som hänger tätt samman med detta är utformningen av de utbetalande myndigheternas och arbetslöshetskassornas uppdrag och då särskilt vilket uppdrag de har att utföra kontroller för att säkra att

de offentliga medlen används på rätt sätt. Med kontroll menar vi de förebyggande och upptäckande åtgärder, såväl i beslutsprocessen som därefter, som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar.

När det gäller den kontroll som myndigheterna vidtar i beslutsprocessen gör sig den s.k. officialprincipen gällande. Ett uttryck för denna är myndigheternas och arbetslöshetskassornas skyldighet att se till att ett ärende utreds i den omfattning som behövs för att ett korrekt beslut ska kunna fattas. Såsom Förvaltningslagsutredningen konstaterade i sitt betänkande *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29 s. 416) kan en person inte beviljas en förmån enbart av den anledningen att denne ansökt om förmånen och på ett ytligt plan kan sägas befinna sig i en sådan situation som bestämmelserna tar sikte på. Ett gynnande beslut ska bara meddelas om de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet kan konstateras uppfylla kriterierna i tillämpliga föreskrifter. Oavsett vilken typ av ärende det rör sig om måste någon ha det yttersta ansvaret för att underlaget är sådant att beslutet kan bli rätt enligt de gällande normerna. Detta ansvar kan, enligt Förvaltningslagsutredningen, inte rimligen falla på någon annan än den myndighet som fattar beslutet. Se även prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* (s. 148 f.) där samma resonemang framförs. Myndigheterna har således en skyldighet att kontrollera uppgifter i sin beslutsprocess utan att detta särskilt behöver anges.

Det stora antalet utbetalningar från välfärdssystemen gör att det är omöjligt för de utbetalande myndigheterna att göra djupare kontroller av samtliga utbetalningar i samband med den initiala beslutsprocessen. Detta hade inte heller varit önskvärt eftersom alltför många personer som lämnat korrekta uppgifter då skulle besväras i onödan. Myndigheterna måste därför prioritera vilka kontroller som ska genomföras. Det är då viktigt att myndigheterna har väl utvecklade system för efterkontroll för att mer effektivt kunna använda statens resurser.

En effektiv kontroll, både före och efter beslutet om utbetalning, för att upptäcka felaktiga utbetalningar är således en så angelägen och viktig uppgift att det inte får finnas risk för att den nedprioriteras till förmån för den utbetalande aktörens övriga verksamhet eller t.ex. vid hög arbetsbelastning.



Utredningen menar att en myndighets eller arbetslöshetskassas skyldighet att bedriva en effektiv kontrollverksamhet bör kunna härledas direkt från det uppdrag som har getts. Det är således inte tillräckligt att uppgiften att kontrollera endast anges i regleringsbrev då detta över tid inte garanterar ett kontinuerligt fokus på kontrollfrågor. När det gäller frågan om hur tydligt uppdraget bör vara angivet menar vi att den formulering som finns för ett flertal utbetalande aktörer om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott är tillräcklig.

Nedan följer en genomgång av de utbetalande myndigheternas uppdrag.

I 4 § 7 p förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen står att *Arbetsförmedlingen* ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter. Någon justering i uppdraget behöver således inte göras.

I 2 § 1 punkten förordningen (2007:996) med instruktion för *Migrationsverket* anges att myndigheten ska motverka missbruk av regler, säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Någon justering av uppdraget behöver därför inte göras.

Uppdraget för CSN framgår av förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. I förordningen finns inget uttalat uppdrag att utföra kontroller eller att motverka bidragsbrott. Av CSN:s regleringsbrev för år 2016 anges dock att CSN ska motverka bidragsbrott och säkerställa att utbetalningar från studiestödssystemet endast sker till de som är berättigade till stöd. Enligt våra överväganden ovan föreslår vi att det uppdrag som CSN har enligt förordningen kompletteras med ett uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

I förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan anges i 2 § 3 p att *Försäkringskassan* ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Någon justering av uppdraget behöver därför inte göras.

Av förordningen (2009:1173) med instruktion för *Pensionsmyndigheten* framgår att myndigheten enligt 2 § 4 p ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Det finns således ett tydligt kontrolluppdrag angivet för Pensionsmyndigheten och någon justering behöver inte göras.

En förutsättning för att de utbetalande aktörerna ska kunna vidta en effektiv och rättssäker kontroll är också att det finns möjligheter att automatiserat behandla personuppgifter för kontrolländamål. Det finns därför skäl att se över de s.k. ändamålsbestämmelserna som reglerar hur behandling av personuppgifter får ske. När det gäller såväl den kontroll som sker i samband med den inledande beslutsprocessen som den kontroll som sker i ärenden i efterhand, är denna behandling ett nödvändigt inslag i myndigheternas ärendehandläggning, varför vi bedömer att den ryms inom de ändamål som avser handläggning av ärenden.

När man med kontroll avser det vidare perspektiv som inkluderar den behandling som utgör urval och riskanalyser och som ofta är en nödvändig förutsättning för att välja ut ärenden till en efterföljande kontroll har ändamålsbestämmelserna emellertid utformats på olika sätt och begrepp har använts med delvis olika innebörd. Formuleringarna i bestämmelserna skapar i vissa fall osäkerhet om i vilken utsträckning uppgifter får behandlas för kontrolländamål. Enligt utredningens mening är det angeläget att undanröja denna osäkerhet genom att tydligt ange i vilken utsträckning uppgifter får behandlas för sådant ändamål och i möjligaste mån försöka utforma ändamålsbestämmelserna på samma sätt för de olika myndigheterna. Detta för att göra ändamålen tydliga för såväl myndigheten som ska tillämpa bestämmelserna som för dem vars uppgifter får behandlas.

Utredningen vill poängtera att det är angeläget att författningarna är utformade så att myndigheterna kan bedriva en ändamålsenlig kontrollverksamhet. I vilken utsträckning de olika myndigheternas författningar ger stöd för att behandla personuppgifter för olika relevanta kontroller har emellertid inte kunnat utredas inom ramen för detta arbete. Som vi redogjort för i kapitel 4 pågår en översyn av EU:s dataskyddsreglering vilket berör de utbetalande myndigheternas behandling av personuppgifter. Även Integritetskommittén (Ju 2014:09) arbetar med frågor som kan få betydelse för myndigheters förutsättningar att behandla personuppgifter för urval m.m. Beroende på vad dessa utredningar kommer fram till kan det finnas anledning att framöver i särskild ordning se över de utbetalande myndigheternas ändamålsbestämmelser så att dessa utformas på ett adekvat sätt.

### 8.2.3 Migrationsverket ges återkravs rätt

**Utreddningens förslag:** Migrationsverket ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt bistånd. Om inte återbetalning sker frivilligt får Migrationsverket under vissa förutsättningar väcka talan om återkrav.

#### *Gällande rätt*

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, finns bestämmelser om bl.a. bistånd till utlänningar som på olika grunder antingen ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd. Bistånd lämnas enligt 13 § LMA i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. I lagen finns regler om vilka förutsättningar som krävs för att man ska ha rätt till bistånd och när detta kan sättas ner eller helt dras in. Det finns däremot inga regler som ger Migrationsverket rätt att återkräva bistånd som har betalats ut felaktigt.

#### *Migrationsverket ges rätt att återkräva felaktigt utbetalt bistånd*

Flertalet utbetalande myndigheter har i dag möjlighet att återkräva felaktigt gjorda utbetalningar, dock inte Migrationsverket. Enligt Riksrevisionens rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* (RiR 2011:20) är Migrationsverket i sådana fall hänvisade till att rikta skadeståndsanspråk mot den enskilde. Detta skulle kunna göras i en brottmålsprocess, exempelvis gällande bidragsbrott. Riksrevisionen konstaterar dock att de belopp som Migrationsverket betalar ut till asylsökande alltid är små, vilket innebär att misstankarna om bidragsbrott sällan uppgår till de summor som enligt Åklagarmyndighetens rekommendationer är straffbara. Avsaknaden av återkravsbestämmelser och tillämpningsproblemen kring den straffrättsliga regleringen leder därmed till att det blir svårare för Migrationsverket att få tillbaka felaktigt utbetalda belopp (s. 67–68 och 74).

I betänkandet *Återkrav inom välfärdssystemen* (SOU 2009:6) gavs förslag på att en gemensam lag om återkrav inom välfärdssystemen även skulle innefatta bistånd enligt LMA. Förslaget har dock inte genomförts.

I enlighet med vår tidigare redovisade uppfattning om att bestämmelserna om utbetalningar från välfärdssystemen i så stor utsträckning som möjligt bör vara mer likartade och enhetliga, bör det finnas en möjlighet för Migrationsverket att återkräva felaktiga utbetalningar enligt LMA. Det finns inget principiellt vägande skäl för att undanta just dessa ersättningar från en sådan möjlighet. Detta gäller särskilt eftersom det finns begränsade möjligheter att åstadkomma en återbetalning genom ett skadeståndskrav i samband med en brottmålsprocess. Det är inte heller rimligt att ett bistånd enligt LMA inte kan återkrävas när denna möjlighet exempelvis finns för bistånd enligt socialtjänstlagen. När det gäller bistånd enligt LMA måste dock beaktas att denna, liksom bistånd enligt socialtjänstlagen, utgör det yttersta skydds nätet för behövande och ska garantera att den enskilde får en rimlig levnadsnivå. Detta har inte ansetts utgöra något hinder mot att bistånd enligt socialtjänstlagen kan återkrävas, men bestämmelserna har utformats något annorlunda jämfört med exempelvis de återkravsregler som gäller för Försäkringskassans utbetalningar. Sammantaget menar vi att övervägande skäl talar för att införa återkravsbestämmelser i LMA och att dessa bör utformas med förebild i socialtjänstlagens bestämmelser.

Vi föreslår således att det införs en bestämmelse med innebörden att Migrationsverket får återkräva vad som har betalats ut för mycket om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt LMA har betalats ut obehörigen eller med ett för högt belopp. För det fall den enskilde inte frivilligt betalar tillbaka beloppet införs en möjlighet för Migrationsverket att väcka talan i förvaltningsrätten. Det införs även en möjlighet för Migrationsverket att efterge det belopp som har betalats ut felaktigt.

Ett alternativ till att bestämmelserna utformas med förebild i socialtjänstlagens bestämmelser skulle vara att i stället utforma dem med förebild i socialförsäkringsbalkens bestämmelser om återkrav. Med tanke på de likheter som finns mellan bistånd enligt socialtjänstlagen och LMA anser utredningen dock att den nu valda lösningen är mest ändamålsenlig.

## 8.2.4 Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

**Utredningens förslag:** Uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Bakgrund*

Lönegaranti innebär att staten, upp till ett visst belopp, svarar för betalning av en arbetstagares löne- och pensionsfordringar hos en arbetsgivare som (1) har försatts i konkurs i Sverige eller i annat nordiskt land, (2) är under rekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, eller (3) i ett annat land i EU eller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) än Sverige är föremål för ett sådant insolvensförfarande som avses i det s.k. lönegaranti-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens).

För varje arbetstagare är ersättningen begränsad till ett belopp som motsvarar högst fyra gånger det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ SFB som gällde vid beslutet om konkurs eller företagsrekonstruktion. Garantin gäller för en sammanlagd anställningstid om högst åtta månader. Beslut om lönegaranti fattas av konkursförvaltare, rekonstruktör eller Kronofogdemyndigheten medan utbetalning av garantin sköts av länsstyrelsen. Staten övertar arbetstagarens lönefordran mot arbetsgivaren när lönegaranti utgår.

Uppdraget att betala ut lönegarantin ligger i dag på sju länsstyrelser och verksamheten regleras i lönegarantilagen (1992:497) och lönegarantiförordningen (1992:501). Länsstyrelsens uppgift är att verkställa konkursförvaltarens beslut om lönegaranti. De ska skicka ut blanketter till arbetstagaren där denne ska lämna försäkran angående annan inkomst och intyg om att denne är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Länsstyrelserna ska också ta kontakt med konkursförvaltare om det finns anledning att ändra eller avräkna i dennes beslut. Vidare ska uppgift om utbetald uppsägningslön skickas till Försäkringskassan och länsstyrelsen ska hålla kontakt med Skatteverket och konkursförvaltare vid bevaknings-

förfarandet. Länsstyrelsen hanterar också återkrav av felaktigt utbetald lönegaranti och lämnar kontrolluppgifter till Skatteverket avseende utbetald lönegaranti. Länsstyrelsen ska i egenskap av utbetalande myndighet agera som borgenärsföreträdare och se till att myndighetens fordran återbetalas enligt de villkor som gäller.

Redan vid införandet av lönegarantilagen diskuterades frågan om var utbetalningsfunktionen skulle placeras. I propositionen (prop. 1991/92:139, s. 37) angavs att den inte borde ligga hos länsstyrelsen utan i stället föras över till annan myndighet. Skälet till detta var att länsstyrelserna i övrigt inte har någon anknytning till konkursförfarandet. Det konstaterades dock att frågan om var utbetalningsfunktionen ska ligga kräver ytterligare utredning och uppgiften kom att ligga kvar hos länsstyrelsen tills vidare.

År 2012 skedde en viss förändring av utbetalningsfunktionen. Fram till dess hade lönegarantiärenden handlagts på samtliga 21 länsstyrelser, men kom genom förändringen att koncentreras till de sju länsstyrelser som i dag utför uppgiften. I den proposition (prop. 2011/12:31 s. 45) som låg till grund för förändringen anfördes att en uppgift normalt utförs bättre ju mer frekvent den görs och att arbetet som regel kan antas bli bättre utfört om flera personer arbetar med samma frågor så att de har möjlighet att utbyta erfarenheter med varandra. Vidare anfördes att eftersom ärendena utgör myndighetsutövning bör dessa utföras på ett likformigt sätt över hela landet.

Handläggningen av lönegarantiärenden har även i andra sammanhang varit föremål för överväganden. I två fall har förslag om att flytta utbetalningen av lönegarantin från länsstyrelserna till någon annan myndighet lagts fram. I en rapport från 2011 *Missbruk av statlig lönegaranti* (SAMEB) föreslogs att Försäkringskassan skulle ta hand om utbetalningen. I rapporten konstaterades att ett av de största problemen är att det är många aktörer inblandade i den statliga lönegarantin och det efterlystes mer samverkan mellan dem. Genom att flytta utbetalningarna från länsstyrelserna till Försäkringskassan (genom inrättande av en enhet på riksnivå) menade man i rapporten att det blir en aktör mindre i handläggningen. Det konstaterades också att Försäkringskassan redan har ett väl fungerande it-stöd och särskilda enheter för att identifiera, bekämpa och anmäla misstänkta bedrägerier. Som ett alternativ till denna lösning föreslogs att endast en länsstyrelse skulle ha hand om hanteringen.

Genom att samla kompetensen menade man också att sårbarheten skulle minska och effektiviteten öka.

I betänkandet *Statens regionala förvaltning* (SOU 2012:81) lämnades förslag om att flytta utbetalningen av lönegarantin till Skatteverket. Som skäl angavs i huvudsak följande (s. 311–313). Ansvaret för utbetalning borde ligga på en nationell myndighet. En samlad kompetens på nationell nivå minskar sårbarheten i verksamheten och förbättrar effektiviteten i handläggningen. Enligt utredningen ger ett nationellt myndighetsansvar också bättre förutsättningar för att åtgärda problemen med missbruk av lönegarantin. När det gällde frågan om var utbetalningen ska placeras diskuterades såväl Försäkringskassan som Skatteverket som tänkbara myndigheter. Utredningen konstaterade att ett kärnområde i Försäkringskassans verksamhet är utbetalningar och att det inom myndigheten finns centrala enheter för att identifiera och bekämpa misstänkta bedrägerier. Dock menade man att det är mer fördelaktigt att ge uppgiften till Skatteverket. På så sätt blir det i princip endast två aktörer inblandade i utbetalningsprocessen, konkursförvaltaren och Skatteverket, vilket minskar behovet av samordning och underlättar en mer enhetlig hantering. Ett ytterligare argument var att Skatteverket redan i dag har inarbetade rutiner för snabba beslut och utbetalningar, t.ex. gällande rot- och rutavdrag. Vidare konstaterades att Skatteverket skulle ha bättre möjligheter till kontroll av utbetalningarna om de förslag som lämnats av Månadsuppgiftsutredningen (SOU 2011:40) genomförs rörande månadsuppgifter som bl.a. arbetsgivare ska lämna till Skatteverket. Ännu en fördel som lyftes fram var att Skatteverket får en tydligare och mer samordnad roll som borgenärsföreträdare för staten och i att bevaka statens fordringar i konkurser och företagsrekonstruktioner.

Vi kan konstatera att frågan om lönegaranti inte utgjorde en huvudfråga i ovan redovisade betänkande, utan endast var en del i ett förslag som gick ut på att renodla länsstyrelsernas verksamhet. Av olika skäl, som inte har med förslaget rörande lönegarantin att göra, kom betänkandet aldrig att remissbehandlas och har således inte lett till lagstiftning.

*Förutsättningarna för kontroll förbättras om Skatteverket övertar uppgiften att utbetala lönegaranti*

I kartläggningen av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten har konstaterats att lönegarantisystemet är utsatt för brottsliga angrepp. En av de risker som identifierats i riskinventeringen är att beslut fattas på ett felaktigt underlag bl.a. till följd av ett otillräckligt informationsutbyte och enligt vår mening är detta ett problem som gör sig gällande vid utbetalningar av lönegaranti. Det kan vara en svår uppgift för exempelvis konkursförvaltaren att med säkerhet avgöra vilka arbetstagare som är berättigade till lönegaranti samt i så fall till vilka belopp. Det har framkommit att man har använt falska eller kapade identiteter för att ge sken av att företaget haft flera anställda än vad som verkligen varit fallet. Det har också förekommit att man på olika sätt försökt ge sken av att de anställda haft högre löner än vad de haft för att utnyttja lönegarantin maximalt. Till detta kommer att lönegarantiregleringen är en skyddslagstiftning och ärendena ska handläggas skyndsamt för att arbetstagarna inte ska stå utan lön. Det ställs därför stora krav på de aktörer som beslutar om lönegaranti att fatta snabba beslut på det underlag som finns tillgängligt.

Enligt vår mening kan en del av den problematik som finns kring lönegarantin lösas genom att utbetalningen flyttas från länsstyrelsen till Skatteverket. Vi instämmer i de skäl som lades fram i betänkandet SOU 2012:81 och som redovisats ovan. Genom att lägga utbetalningsfunktionen på Skatteverket flyttas uppgiften till nationell nivå. I stället för en ordning där sju olika myndigheter handlägger frågan utan att ha en gemensam överblick över de beslut som har fattats och verkställs, åstadkommer man en ordning där endast en myndighet ansvarar för frågan. Detta medför en rad fördelar i form av ett samlat ansvar med möjlighet att bygga upp en god kompetens, vilket minskar sårbarheten i handläggningen och möjliggör en samlad ansats mot brottsliga angrepp. Med det förslag om månadsuppgifter som lagts fram tillsammans med de övriga uppgifter som Skatteverket utför, har myndigheten bättre förutsättningar till kontroll t.ex. av vilka anställda som ett företag har haft och vilka löner som utbetalats, än vad länsstyrelsen har. Därtill kommer att länsstyrelsen inte har någon anknytning till de situationer i vilka lönegaranti ska utgå, vilket konstaterades redan vid lagens införande. Av samma skäl anser vi inte heller att Försäkringskassan bör tilldelas uppgiften. Mot



denna bakgrund är det vår uppfattning att Skatteverket bör överta ansvaret för utbetalningen av lönegarantin.

Förslaget innebär att Skatteverkets instruktion behöver ändras för att anpassas efter det nya uppdraget. Härutöver krävs att ett antal olika författningar ses över för att anpassas efter det nya uppdraget. Denna fråga har inte kunnat hanteras inom ramen för utredningens uppdrag utan måste tas om hand i särskild ordning.

## 8.3 Förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlaget

### 8.3.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

**Utredningens förslag:** Lagen om underrättelseskyldighet utvidgas dels till att förutom bidrag, ersättningar och lån även avse pensioner, dels till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person, men inte utbetalas direkt till denne. Lagen utvidgas vidare till att gälla lönegaranti enligt lönegarantilagen.

Underrättelseskyldigheten i lagen utvidgas till att även gälla för kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

## Skälen för utredningens förslag

### *Gällande rätt*

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gäller enligt 1 § i lagen sådana bidrag, ersättningar och lån (ekonomiska förmåner) för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Vad underrättelseskyldigheten innebär framgår av 3 §. Där anges att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta

lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan föreligga om den myndighet eller organisation som har fattat beslutet redan känner till felaktigheten eller om det är fråga om ett försumbart belopp. Bedömningen av om särskilda skäl föreligger ska göras restriktivt. (Prop. 2007/08:48, s. 28)

Det bör noteras att underrättelseskyldigheten inte endast avser felaktiga utbetalningar på grund av ett brottsligt agerande från den enskildes sida. Även oavsiktliga fel begångna av antingen den enskilde eller den utbetalande aktören omfattas av skyldigheten.

Av underrättelsen ska enligt 4 § framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelseskyldigheten åvilar enligt 2 § Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Dock omfattas inte Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, dvs. skattebrottsenheten, av denna skyldighet.

#### *Kort om motiven till lagens införande*

Lagen om underrättelseskyldighet infördes år 2008, dvs. året efter bidragsbrottslagens tillkomst. Regeringen konstaterade i propositionen till lagen (prop. 2007/08:48) att vissa aktörer på välfärdsområdet har en anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen för det fall ett bidragsbrott kan misstänkas, men samtidigt att det inte fanns någon sekretessbrytande uppgiftsskyldighet när en aktör har anledning att anta att en annan aktör har beslutat eller betalat ut en förmån felaktigt eller med för högt belopp. Regeringen ansåg att en sådan skyldighet borde införas mot bakgrund av att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen var tvungna att minskas.

I propositionen tog regeringen sin utgångspunkt i den uppskattning som Delegationen mot felaktiga utbetalningar gjorde om att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen uppgick till 18–20 miljarder kronor varje år (bedömningen gjordes utifrån förhållandena år 2005–2006). Regeringen konstaterade att felaktiga utbetalningar av denna storlek har en omedelbar statsfinansiell betydelse och att det i förlängningen finns en risk att ersättningsnivåerna inte

kan upprätthållas om inte de felaktiga utbetalningarna minskas samt att detta främst skulle drabba dem som är mest beroende av ett väl fungerande skyddsnät. För välfärdssystemens legitimitet ansåg regeringen vidare att det är nödvändigt att medborgarna kan vara förvissade om att systemen fungerar effektivt och att pengarna fördelas till dem de är avsedda för. Regeringen menade också att en betydelsefull del i arbete med att förhindra bidragsbrottslighet är att stävja och uppdaga felaktiga utbetalningar. En omfattande brottslighet som inte förhindras eller beivras på ett effektivt sätt medför att regelefterlevnaden riskerar att försvagas, varför det är ett angeläget samhällsintresse att så långt det är möjligt förhindra brott mot välfärdssystemen. Regeringen konstaterade att detta också är av betydelse för att långsiktigt kunna bevara tilltron till systemen. (Prop. 2007/08:48 s. 15–16)

Regeringen fortsatte med att konstatera att en viktig del i de samlade ansträngningarna är att kunna upptäcka bidragsbrott och andra felaktiga utbetalningar. En förutsättning för detta är, enligt regeringen, bl.a. att de beslutande aktörerna genom egna kontroller eller genom information från andra får vetskap om att en förestående eller gjord utbetalning är felaktig. Information från andra aktörer blir då ytterst värdefull. Det anfördes att det framkommit information om att det inte är ovanligt att Skatteverket i sin skatteutredande verksamhet uppmärksammar att en person arbetat och under samma period, i strid med gällande regler, fått arbetslöshetsersättning eller sjukpenning. Av information från Försäkringskassan framkom att det i ärenden om bostadsbidrag kan förekomma att personer som uppger sig ha separerat i själva verket är sammanboende och får försörjningsstöd. I dessa fall har andra aktörer behov av information från den som upptäckt felaktigheten, i förra fallet arbetslöshetskassa eller Försäkringskassa och i det senare kommunernas socialnämnder. Liknande exempel är att Kronofogdemyndigheten vid tillgångsundersökningar kan få information som andra aktörer skulle behöva känna till. Det kan exempelvis även i detta fall framkomma att en person som uppgett sig vara ensamstående i stället är sammanboende, vilket kan ha betydelse för Försäkringskassans beslut om bostadsbidrag. Det kan också framkomma information om svartarbete vilket kan ha betydelse för ersättningsbeslut hos såväl Försäkringskassan som arbetslöshetskassa. I remissvar påpekade Arbetsmarknadsstyrelsen (numera Arbetsförmedlingen) att det förekommit

att det i efterhand visat sig att en annan myndighet haft information som skulle medfört att ersättningar skulle stoppats eller återkrävs, men att det av sekretessskäl inte ansetts möjligt att lämna denna information. Vidare anfördes att det också framkommit att det hos myndigheter förekommer information som företrädare för myndigheten upplever som rent stötande att inte kunna lämna vidare. Regeringen konstaterade att det mot denna bakgrund är angeläget att myndigheter kan bistå varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. (Prop. 2007/08:48 s. 16–17)

Regeringen anförde att även om det finns en möjlighet till utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan enligt den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL), ställer bestämmelsens konstruktion så stora krav på den enskilde handläggaren i dennes löpande ärendehantering att det bl.a. lett till att information om eventuella felaktigheter inte förts vidare till den myndighet som skulle kunna åtgärda ett felaktigt beslut eller förhindra framtida felaktiga utbetalningar. Det konstaterades också att även om sekretess i många fall inte hindrar att uppgifter om misstanke om brott lämnas vidare till vissa myndigheter, är det svårt för en myndighet att få så pass god information om utbetalningar som en annan myndighet har gjort att myndigheten kan anse sig ha grund för att göra en anmälan om brott. En underrättelseskyldighet som inte förutsätter misstanke om brott skulle innebära att den myndighet som mottar underrättelsen får betydligt bättre förutsättningar att vidta de åtgärder som krävs än den myndighet som lämnar uppgifterna. Regeringen anmärkte också att det måste beaktas att många felaktiga utbetalningar grundas på oaktsamhet från de sökandes sida som inte är brottslig och på fel begångna av myndigheter. Det är angeläget att även dessa felaktiga utbetalningar åtgärdas, vilket en underrättelseskyldighet skulle bidra till. (Prop. 2007/08:48 s. 17–18)

När det gällde frågan om hur skyddet för den personliga integriteten ska vägas mot de viktiga allmänintressen som motiverar ett uppgiftslämnande anförde regeringen i huvudsak följande. Bestämmelserna om underrättelseskyldighet begränsas till förmåner som det finns anledning att anta att en enskild har mottagit utan att vara berättigad till det. Orsaken kan vara fel från en myndighets sida, oavsiktliga fel hos den enskilde, men också ett brottsligt agerande hos den sistnämnde. I ett sådant fall kan det uppfattas som mycket stötande, såväl av den myndighetstjänsteman som upptäcker en

felutbetalning hos en annan myndighet som av medborgare i allmänhet, att en underrättelse om detta inte får lämnas till den myndighet som kan åtgärda felaktigheten. En sådan ordning innebär att en enskild kan fortsätta att begå omfattande bidragsbrottslighet riktad mot en myndighet trots att en annan myndighet känner till att detta pågår. Regeringen menade att det är angeläget för medborgarnas tilltro till välfärdssystemen att sådana situationer förhindras. Enligt propositionen kan en underrättelseskyldighet vidare gagna den enskilde personen eftersom en sådan kan förhindra att en stor skuld byggs upp som sedan kommer att återkrävas. Det konstaterades också att samtliga de myndigheter som skulle kunna omfattas av bestämmelser om underrättelseskyldighet har ett tillräckligt sekretesskydd för sådana uppgifter som skulle kunna överlämnas. Sammantaget ansåg regeringen att skälen för en underrättelseskyldighet vägde över och att en reglering enligt de förslag som lämnades även var förenliga med kraven på skydd för oacceptabla intrång i den personliga integriteten. (Prop. 2007/08:48 s. 18–19)

### *Behovet av att behandla frågan*

Utbetalningar till företag har kommit att spela en allt större roll i fråga om utbetalningar från välfärdssystemen. Detta innebär att fler aktörer än de som i dag omfattas av underrättelseskyldighet kan ha information att lämna som bör komma övriga aktörer till del.

Lagen om underrättelseskyldighet är ett viktigt verktyg i kampen mot den kvalificerade välfärdsbrottsligheten, men lagens tillämpningsområde är begränsat. Det finns därför skäl att se över såväl de utbetalningar som omfattas av lagen som vilka aktörer som åläggs en underrättelseskyldighet. Vid en sådan översyn bör man ha som utgångspunkt att försöka åstadkomma en så enhetligt och heltäckande reglering som möjligt för att kunna fånga upp felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vår utgångspunkt är därför att lagen om underrättelseskyldighet bör omfatta samtliga ersättningar där vi konstaterat att det föreligger en risk för brottsliga angrepp samt ålägga en underrättelseskyldighet för de aktörer som har relevant information att lämna.

*Fler ersättningar bör omfattas av lagen om underrättelseskyldighet*

När det gäller vilka utbetalningar som omfattas av nuvarande reglering kan följande nämnas. Lagen om underrättelseskyldighet avser endast utbetalningar för personligt ändamål. I förarbetena till lagen motiveras detta endast på så sätt att underrättelseskyldigheten bör begränsas på det sätt som görs i bidragsbrottslagen, dvs. att endast omfatta förmåner för personligt ändamål (prop. 2007/08:48 s. 20 och 27). Skälen för begränsningen utvecklas inte närmare än så.

När det gäller denna fråga anges i propositionen till bidragsbrottslagen att sådant socialpolitiskt stöd som i och för sig medför en kostnad för det allmänna, men som tillhandahålls på annat sätt än genom sådana utbetalningar, faller utanför lagens tillämpningsområde. Det gäller exempelvis stöd som det allmänna tillhandahåller genom att bedriva eller subventionera viss verksamhet. Att förmånerna ska avse personligt ändamål innebär att de ska betalas ut för enskilda individers privata bruk, vilket i sin tur innebär att förmåner som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer men som har andra ändamål, exempelvis att främja närings- eller föreningsverksamhet, utesluts. (Prop. 2006/07:80, s. 94)

I betänkandet som låg till grund för propositionen om lagen om underrättelseskyldighet berördes inte frågan närmare än att det anfördes att skyldigheten ska avse beviljade förmåner eller gjorda utbetalningar, med vilket även avses fortlöpande utbetalningar, exempelvis barnbidrag (SOU 2007:45 s. 390). Att märka är att man där inte föreslog att lagtexten uttryckligen skulle ange begränsningen till ekonomiska förmåner för personligt ändamål som sedan kom att läggas fram i propositionen.

Formuleringen i lagen om underrättelseskyldighet har ansetts innebära att endast *utbetalningar som sker till en enskild person* för dennes personliga ändamål omfattas av lagen. Det gäller även om syftet med ersättning är att ge stöd till enskilda personer men utbetalas till annan, exempelvis juridiska personer. Utanför lagens tillämpningsområde faller därmed exempelvis sådana stöd som Arbetsförmedlingen betalar ut till arbetsgivare trots att de ekonomiska stöden avser enskilda personer, t.ex. lönebidrag och anställningsstöd. Lagen omfattar inte heller stöd till arbetsgivare som denne får genom skattekreditering, t.ex. nystartsjobb. Samma sak gäller

tandvårdsstödet som Försäkringskassan betalar ut till vårdgivare. Detta har i olika sammanhang lyfts fram som brister i lagen.<sup>2</sup>

Genom vår kartläggning av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten framkommer att utbetalningar till företag är vanligt förekommande. Det har också framförts att sådan brottslighet kan vara svår att upptäcka och att företag många gånger används som fasad. Det har som ovan nämnts dessutom blivit allt vanligare att ersättningar från välfärdssystemen betalas ut till företag, exempelvis olika former av anställningsstöd och ersättningar till privata vårdgivare. Det handlar då ofta om stora summor.

Vidare utreder de aktörer som i dag omfattas av lagen om underrättelseskyldighet många gånger också verksamhet i företag, vilket kan leda till indikationer på felaktiga beslut eller utbetalningar hos andra aktörer. På samma sätt som regeringen i propositionen till den nu gällande lagen anförde att det kan uppfattas som stötande att underrättelse om felutbetalningar inte får lämnas vidare till den aktör som fattat beslutet i fråga och har möjlighet att agera när det gäller utbetalningar för personligt ändamål, anser utredningen att det är stötande att sådan underrättelse i dag inte lämnas när det gäller samma typ av utbetalningar med den enda skillnaden att utbetalningen går till en juridisk person eller annan näringsidkare.

Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som framkommit ovan gällande de olika stöd som utbetalas till företag är det viktigt att underrättelseskyldigheten inte begränsas till att enbart gälla ersättningar som utbetalas direkt till den enskilde för personligt ändamål, utan att även sådana ersättningar som avser enskild person men som utbetalas till annan omfattas av lagen.

När det gäller frågan om vilka sådana ersättningar som ska omfattas av lagen gör utredningen följande överväganden.

I betänkande *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) föreslogs att underrättelseskyldigheten skulle utvidgas till att omfatta bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om. Med ekonomiska stöd avsågs såväl bidrag som skattekrediteringar (s. 197–198). Det konstaterades att lönebidrag, anställningsstöd och nystartjobb inte omfattas av lagen om underrättelseskyldighet och att därmed inte t.ex. Skatteverket är underrättelseskyldigt till Arbets-

---

<sup>2</sup> Se t.ex. SOU 2008:74 s. 192, SOU 2015:76 s. 339 och Brå 2015:8 s. 105.

förmedlingen när Skatteverket har anledning att anta att stöd lämnas på ett felaktigt sätt till arbetsgivare. Det kan exempelvis handla om fall där det rör sig om skattekrediteringar, där Skatteverket kontinuerligt har uppsikt över arbetsgivarna. Delegationen konstaterade att Skatteverket även kan ha viktig information om andra stöd då Skatteverket granskar skattedeklarationer och kontrolluppgifter.

I betänkandet diskuterades även om ersättning för utförd tandvård borde omfattas, men utredningen kom då fram till att det inte fanns något skäl att tandvårdsstödet skulle omfattas av undermåttsskyldighet eftersom inte någon av de aktörer som var undermåttsskyldiga till Försäkringskassan kunde tänkas ha uppgifter om felaktiga utbetalningar av tandvårdsstödet. (s. 193)

I betänkandet *Ett tandvårdsstöd för alla* (SOU 2015:76) kom emellertid några år senare att föreslås att även tandvårdsstödet borde omfattas av lagen. Den utredningen föreslog bl.a. att lagen om undermåttsskyldighet skulle utvidgas till att även avse ersättningar till vårdgivare som Försäkringskassan lämnar enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Som skäl anfördes bl.a. att en av de stora fördelarna med detta är att Skatteverket då ska meddela Försäkringskassan när det finns anledning att anta att tandvårdsstöd har utgått felaktigt. Genom underrättelsen ska de uppgifter som ligger till grund för misstanken lämnas ut, vilket torde innefatta s.k. patientlistor. Detta skulle vidare resultera i att det blir lättare för Försäkringskassan att hitta de vårdgivare som medvetet utnyttjar tandvårdsstödet på ett felaktigt sätt samt leda till att efterhandskontrollerna blir mer träffsäkra och effektiva. I utredningen anges exempel på information som Skatteverket har tillgång till och som skulle vara betydelsefull för Försäkringskassan när det gäller felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har t.ex. efterfrågat att få ta del av vissa uppgifter om vårdgivare/behandlare och då främst det underlag som ligger till grund för beslut om eftertaxering. Anledningen till det är att det i dessa underlag bl.a. kan finnas listor på patienter som inte har betalat full patientavgift för sina besök. Både beslutet och de underlag som ligger till grund för beslutet omfattas dock i regel av s.k. absolut sekretess enligt 27 kap. 1 och 2 §§ OSL. Det som Försäkringskassan i dag kan få del av är omprövningsbesluten i de enskilda ärendena eftersom dessa är offentliga. Däremot omfattas de uppgifter som ligger till grund för omprövningsbesluten, och som skulle kunna användas för att återkräva tandvårdsstöd, av



sekretess. Genom omprövningsbesluten kan Försäkringskassan alltså få en impuls om att en vårdgivare bör kontrolleras, men däremot inte uppgift om vilka patientbesök som kan ha gett upphov till felaktiga utbetalningar. I betänkandet redovisas också en kartläggning av privatpraktiserande tandläkare där Skatteverket har jämfört de inkomster som tandläkarna har rapporterat till Försäkringskassan med deklarerad omsättning i inkomstdeklarationen och kommit fram till att den vanligaste orsaken till differens mellan dessa är oredovisade patientintäkter. Felen har i många fall bedömts som avsiktliga. Tandläkarna har uppgett olika orsaker till differenserna, t.ex. kundförluster eller att patienten har betalat ett lägre pris än vad som rapporterats till Försäkringskassan pga. rabatt. I dessa fall kan tandvårdsersättning ha utgått felaktigt. Skatteverket har konstaterat att de inte har något lagligt stöd för att informera Försäkringskassan om eventuella bedrägerier som noteras i samband med skatteutredningar. (s. 339–340)

Det har således tidigare framförts att lagen om underrättelseskyldighet bör utvidgas till att avse vissa av Arbetsförmedlingens stöd som utbetalas till arbetsgivare. Några år senare framfördes att även tandvårdsstödet borde omfattas av lagen. De överväganden som tidigare framförts tillsammans med att företag har kommit att få en allt viktigare roll inom välfärdssystemen gör att det enligt vår mening finns anledning att utvidga lagens tillämpningsområde enligt ovan men också att det finns skäl att utvidga lagen ytterligare. Vi anser att underrättelseskyldigheten bör avse samtliga utbetalningar och skattekrediteringar som beslutas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och som avser en enskild fysisk person oavsett till vem de utges eller beviljas.

Genom en sådan ordning skulle inte bara ekonomiska stöd som ges från Arbetsförmedlingen omfattas av lagen. Även tandvårdsstödet skulle falla under lagens tillämpningsområde. Det skulle vidare innebära att assistansersättning som utbetalas till företag skulle omfattas, vilket är angeläget.

Av utredningens kartläggning framgår att även lönegarantisystemet är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet (se avsnitt 8.2.4 för närmare beskrivning av handläggningen av lönegarantin). Personer som vill utnyttja lönegarantin kan t.ex. köpa upp företag i kris och ange vänner eller helt påhittade identiteter som anställda trots att så aldrig varit fallet. Därigenom kan stora summor erhållas genom löne-

garantin. Ett sådant agerande innebär även att falska kontrolluppgifter kan upprättas vilka kan få betydelse i övriga delar av välfärdsystemen, exempelvis genom att felaktigt höja en persons sjukpenninggrundande inkomst. Enligt utredningens mening bör därför även lönegarantisystemet omfattas av lagen om underrättelseskyldighet.

Det är vidare angeläget att underrättelseskyldighet gäller även om utbetalningarna sker till ett företag eller till en juridisk person som inte driver näringsverksamhet, exempelvis vissa ideella föreningar. Att ett sådant behov finns framgår bl.a. av den dom som redovisats i kapitel 5 angående brott mot bl.a. Arbetsförmedlingens stödformer. I rättsfallet användes ideella föreningar för att erhålla oriktiga utbetalningar från myndigheten. Utredningens förslag innebär att även utbetalningar till sådana juridiska personer omfattas av lagen.

Slutligen bör även pensioner omfattas av lagens tillämpningsområde. I förarbetena till lagen (prop. 2007/08:48, s. 20) anges att den bör omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen, men att någon skarp gräns för vad som utgör dessa centrala delar inte kan dras. Regeringen menade dock att den avgränsning som har gjorts i bidragsbrottslagen borde kunna utgöra en lämplig förebild. Trots att pensioner omfattas av bidragsbrottslagen har dessa inte tagits med i lagen om underrättelseskyldighet. Inte heller har utredningen kunnat hitta några skäl som talar för att pensionerna ska undantas. Utredningen anser därför att lagen även ska omfatta pensioner.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att underrättelseskyldigheten utvidgas dels till att förutom bidrag, ersättningar och lån även avse pensioner, dels till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person, men inte utbetalas direkt till denne. Lagen utvidgas vidare till att gälla lönegaranti enligt lönegarantilagen. En utökad underrättelseskyldighet leder, enligt vår mening, till att förhindra oegentligheter på ett tidigt stadium vilket också bl.a. ökar förutsättningarna för att undvika en återkravsprocess. Det är särskilt angeläget att även utbetalningar till juridiska personer och andra näringsidkare samt lönegaranti omfattas då utbetalningarna ofta uppgår till stora belopp.

Enligt vår bedömning kommer utvidgningen att innebära endast en begränsad utökning av informationsflödet mellan aktörerna. Det

handlar om att lämna en underrättelse om sådana omständigheter som ligger till grund för antagandet att det har skett felaktiga beslut eller utbetalningar hos en annan aktör. Sådan information lär i första hand komma fram vid de olika aktörernas kontroller, varför informationen som lämnas kommer att bero på vilka kontrollåtgärder som genomförts. Det är således inte information från den dagliga handläggningen som primärt kommer att delas enligt lagen. När det gäller frågan om integritet instämmer vi i den bedömning som gjordes i propositionen till den nuvarande lagen och menar att de förslag vi lägger i denna del inte föranleder någon annan bedömning även om skyldigheten nu utsträcks till utbetalningar till andra än fysiska personer. Enligt vår mening är intresset och nyttan av att uppgifterna utbyts av sådan betydelse att det står i rimlig proportion till eventuella integritetsintrång som kan uppstå.

#### *Den krets som åläggs underrättelseskyldighet utvidgas*

I dag gäller en underrättelseskyldighet för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket (dock inte för den brottsbekämpande verksamheten), Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Under utredningens arbete har det framförts att denna krets bör utökas med kommunernas socialnämnder, konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Bolagsverket.

När det gäller underrättelseskyldighet för kommunerna föreslogs detta redan av Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Vi delar den motivering som delegationen lade fram till grund för sitt förslag. Delegationen framförde i huvudsak följande. När frågan aktualiserades i 2005 års Informationsutbytesutredning anfördes två skäl till att inte ålägga kommunerna någon underrättelseskyldighet, dels att generalklausulen i sekretesslagen inte var tillämplig på sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och att kommunerna därför var förhindrade att lämna ut sådana uppgifter, dels att utredningen inte såg någon anledning att för socialtjänsten föreslå en ny ordning som på ett påtagligt sätt skulle kunna ha förändrat förutsättningarna för det arbete som bedrivs rörande försörjningsstöd eller enligt socialtjänstlagen i övrigt. Delegationen menade att det faktum att generalklausulen inte var tillämplig inte utgjorde något tungt vägande

skäl mot en underrättelseskyldighet. Detta särskilt med anledning av att Migrationsverket var i samma situation som kommunerna i fråga om generalklausulen och ändå hade ålagts en sådan skyldighet. Delegationen ifrågasatte också det andra argumentet om förändrade förutsättningar för socialtjänstens arbete. Man konstaterade att det förts fram att det är av stor betydelse att en förtroendesituation byggs upp mellan socialtjänsten och den enskilde och att möjligheterna till en sådan skulle försämrats om en underrättelseskyldighet införs. Delegationen anförde att det är svårt att se hur ett sådant förtroendeförhållande skulle vara beroende av att den enskilde ska kunna förlita sig på att socialtjänsten inte underrättar en annan myndighet eller arbetslöshetskassa för det fall bidrag eller ersättningar kan antas ha utgått felaktigt. I sammanhanget påminde delegationen om den anmälningsskyldighet som finns för kommunerna i bidragsbrottslagen och anförde att en sådan skyldighet inte har ansetts oförenlig med önskan om att åstadkomma en förtroendesituation. (SOU 2008:74 s. 168–172)

Som ovan nämnts instämmer vi i den bedömning som Delegationen mot felaktiga betalningar gjorde om att det inte finns någon anledning att undanta kommunernas socialnämnder från underrättelseskyldigheten i detta avseende (jfr avsnitt 7.5.3). Det bör också påpekas att Brå (2015:8, s. 105) framför att socialtjänsterna har ingående kunskap om enskilda personer genom sin lokala närvaro och att det i fråga om försörjningsstöd sker en allsidig bedömning eftersom stödet ska betalas ut först när andra alternativ är uteslutna. Enligt Brå borde därför socialtjänsten ha störst förutsättningar att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Sammanfattningsvis menar vi att det inte finns några övervägande skäl som talar mot att kommunernas socialnämnder omfattas av underrättelseskyldighet enligt lagen.

Som påpekats ovan bör också utbetalningar från det statliga lönegarantisystemet omfattas av lagen om underrättelseskyldighet. I handläggningen av lönegarantiärenden ska den som beslutar om lönegaranti göra en bedömning av om någon är berättigad till lönegaranti. I bedömningen görs en undersökning av bolagets dokumentation avseende bokföring och vilka anställda som finns i bolaget. I denna verksamhet kan det framkomma information som har betydelse för andra myndigheters beslut och utbetalningar gällande sådant som omfattas av lagen om underrättelseskyldighet. Enligt

lönegarantilagen kan lönegaranti beslutas av såväl konkursförvaltare och företagsrekonstruktör som Kronofogdemyndigheten. Redan i dag har Kronofogdemyndigheten en underrättelseskyldighet enligt lagen. Enligt vår mening bör även konkursförvaltare och rekonstruktörer åläggas en sådan skyldighet. Utredningen föreslår under avsnitt 8.2.4 att utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket i stället för länsstyrelserna. Eftersom Skatteverket redan omfattas av lagen om underrättelseskyldighet behöver ingen ytterligare justering göras i lagen.

Vidare föreslår utredningen i kapitel 7 att Bolagsverket i större utsträckning ska kontrollera riktigheten av de uppgifter som lämnas vid registrering. Bolagsverket hanterar en mängd information om företag och har en nyckelroll på så sätt att myndigheten har ansvar för olika register i vilka viktig information om företag finns. Genom den roll som olika företag kommit att få inom välfärdssystemen ställs stora krav på att dess verksamhet sköts på ett seriöst sätt och det borde även hos Bolagsverket uppstå situationer där det finns skäl att anta att företag används i kriminellt syfte för att erhålla felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det kan handla om att företag som verkar inom välfärdssystemen har s.k. målvakter som företrädare eller att det byter styrelse ett antal gånger eller har försökt använda falska identiteter vid registrering (se bl.a. Brås rapporter 2016:9 och 2016:10). Den information som Bolagsverket har kan därmed vara mycket värdefull för beslutande och utbetalande myndigheter i deras förebyggande arbete, t.ex. för det fall falska identiteter eller målvakter upptäcks i ett bolag som ska bedriva verksamhet med personlig assistans. Enligt utredningens mening bör därför även Bolagsverket omfattas av lagen.

Vi föreslår således att underrättelseskyldigheten i lagen utvidgas till att även gälla för kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

Avslutningsvis kan tilläggas att det har lyfts fram till utredningen att det finns vissa tillämpningsproblem med lagen, t.ex. i fråga om vilka konkreta uppgifter som ska och får lämnas när det föreligger en underrättelseskyldighet. Utredningen kan dock inte behandla dessa frågor inom ramen för detta uppdrag. Vi menar dock att ett effektivt genomslag av lagen om underrättelseskyldighet förutsätter att frågor som rör tillämpningen förtydligas. Vidare kan det finnas anledning

att uppdra åt någon myndighet att skapa ett väl fungerande it-stöd för lämnande av underrättelser.

### 8.3.2 Ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar

**Utredningens bedömning:** Det finns skäl att förbättra möjligheterna att inhämta försäkringsmedicinska utredningar. Det är därför mycket angeläget att man i den lagstiftningsprocess som nu pågår kring dessa frågor säkerställer att sådana undersökningar kan inhämtas i den utsträckning som det anses nödvändigt.

#### Skälen för utredningens bedömning

*Behovet av ett bättre beslutsunderlag vid beslut om ersättning vid funktionsnedsättning*

Försäkringskassans utredningsskyldighet har lagfästs i 110 kap. 13 § SFB. I bestämmelsen anges att den handläggande myndigheten ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Bestämmelsen omfattar alla slags ärenden och innebär att myndigheten ska leda utredningen i ärendena och se till att inhämta det material som behövs för att kunna avgöra dem på ett korrekt sätt.

I 110 kap. 14 § SFB finns den bestämmelse som reglerar bl.a. Försäkringskassans utredningsbefogenheter som omfattar alla slags ersättningar enligt socialförsäkringsbalken. I bestämmelsen anges att när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken får den handläggande myndigheten

1. göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter,
2. besöka den försäkrade,
3. begära ett särskilt läkarutlåtande eller ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig, samt
4. begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller någon annan utredning eller deltar i ett avstämningsmöte för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd och arbets-

förmåga, behov av hjälp i den dagliga livsföringen samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

Enligt punkterna 3 och 4 ovan kan således Försäkringskassan begära utlåtanden och att den försäkrade genomgår viss undersökning. Inhämtnade av sådan information görs i form av försäkringsmedicinska utredningar.

De typer av utredningar som myndigheten för närvarande använder är särskilt läkarutlåtande (SLU), ett läkarutlåtande efter teambaserad medicinsk utredning (TMU) och en aktivitetsförmågeutredning (AFU). Gemensamt för de olika försäkringsmedicinska utredningarna är att de ska belysa om sjukdomen påverkar den försäkrades förmåga till aktivitet. De är således inte utformade för att bedöma vilken hjälp en person med funktionsnedsättning behöver i den dagliga livsföringen. En sådan bedömning kan behöva göras vid ersättningarna handikappersättning, assistansersättning, bilstöd och vårdbidrag.

Försäkringskassan har till FörMed-utredningen (SOU 2015:17 s. 39–43, 109) framfört att de inte anser att de försäkringsmedicinska utredningar som i dag utförs är användbara vid bedömningen av rätten till assistansersättning. För ersättningar med koppling till funktionsnedsättning finns i dag inga standardiserade försäkringsmedicinska utredningar utan Försäkringskassan fattar sina beslut med stöd av intyg från läkare, arbetsterapeut, sjukgymnast och psykolog samt övrig utredning från socialtjänst och skola. När det t.ex. gäller assistansersättning saknas ofta ett tillräckligt underlag när beslut ska fattas. Eftersom det inte finns några krav på hur de medicinska intygen ska se ut är det också vanligt att Försäkringskassan får intyg som är skrivna i löpande text eller som är avsedda för bedömning av arbetsförmåga. Vidare kan det för samma person finnas intyg från flera olika läkare och ibland händer det att intygen är utfärdade av läkare som är anlitade av assistansföretaget. Det kan i dessa intyg vara svårt att avgöra vad som är medicinskt verifierat genom en undersökning och vad som är en återberättelse från en anhörig, ett ombud eller från den försäkrade själv. Ibland kan intygen mer ha formen av en partsinlägga. Underlagen kan sakna tillräckliga uppgifter om graden och omfattningen av den försäkrades kapacitet att utföra vardagliga aktiviteter och de kan vara alltför generellt skrivna för att kunna ge en bild av den enskildes förut-

sättningar. Ovanstående problem har lyfts fram av Försäkringskassan även i vårt arbete.

En av de risker som utredningen identifierat är att beslut fattas på felaktiga underlag. En annan att det förekommer att falska eller oriktiga intyg ligger till grund för beslut om utbetalningar. Avsaknaden av adekvata försäkringsmedicinska utredningar utgör ett exempel på en otillräcklighet i beslutsunderlaget. Mot bakgrund av den svårighet som angetts ovan i fråga om att utläsa den medicinska bedömningen och att assistansföretagen ibland anlitar läkare för intygsskrivande, kan det inte uteslutas att vissa intyg är direkt felaktiga. Enligt utredningens mening måste det finnas förutsättningar för Försäkringskassan att inhämta en adekvat, fullständig och oberoende försäkringsmedicinsk utredning i de fall det anses nödvändigt. Det finns därför skäl att också utifrån vårt uppdrag föreslå åtgärder i denna del.

Liksom tidigare noterats i betänkandet kan nämnas att ett beslut som blir ordentligt utrett från början också bidrar till att öka rättssäkerheten för den enskilde som kan känna större trygghet i att det beslut som myndigheten fattat inte kommer att ändras.

#### *Ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar*

I betänkandet *För kvalitet – med gemensamt ansvar* (SOU 2015:17), vilket hänvisats till ovan, föreslås ett antal åtgärder som enligt vår bedömning skulle förbättra Försäkringskassans beslutsunderlag gällande försäkringsmedicinska utredningar. De huvudsakliga förslagen och bedömningarna innebär bl.a. följande (s. 13–18).

Det ska vara landstingens ansvar att utföra de försäkringsmedicinska utredningarna och detta ansvar ska regleras i lag. Redan i dag beställer Försäkringskassan sådana utredningar från landstingen som i sin tur har åtagit sig att leverera dem. Åtagandet grundas sedan år 2010 på en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting, men det föreslås nu att det ska formaliseras i lag. Genom en sådan ordning finns förutsättningar för att de försäkringsmedicinska utredningarna blir en del i landstingens uppbyggda verksamhet med vilket följer en god kompetens, gott förtroende hos allmänheten, en vana att arbeta utifrån vetenskap och



beprövad erfarenhet samt med bättre förutsättningar för en geografisk spridning över landet.

För såväl Försäkringskassan som den försäkrade är det viktigt att den försäkringsmedicinska utredningen och utlåtandena håller hög kvalitet och kan utgöra ett bra beslutsunderlag. Den personal som gör utredning och skriver utlåtande ska därför ha tillräcklig kompetens. Det föreslås att dessa uppgifter endast ska få utföras av personal som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården och har den kompetens och utbildning som krävs för uppgiften. Det föreslås även bestämmelser om jäv vid utförandet av utredningarna.

Vidare understryks vikten av att Försäkringskassan bedriver ett utvecklingsarbete gällande försäkringsmedicinska utredningar. Bland annat anges att Försäkringskassan bör fortsätta med att utveckla information som behövs för bedömningar i samband med vissa funktionsnedsättningar, vilket kan handla om att utveckla särskilda läkarintyg för dem som ansöker om assistansersättning och ta fram särskilda utredningsverktyg för ärenden där det behövs ett bättre beslutsunderlag, t.ex. mer komplexa och svårbedömda ärenden inom assistansersättningen. Det föreslås även att det initieras forskning kring vilka utredningar som behövs och hur de fungerar samt effekten av olika utredningar.

Förslagen som lades fram i SOU 2015:17 har efter remissförfarandet varit föremål för nya överväganden vilka presenterats i *Ansvar för de försäkringsmedicinska utredningarna* (Ds 2016:41). I sitt remissvar över denna senare promemoria har Försäkringskassan framfört att de förslag som läggs fram begränsar myndighetens möjligheter att inhämta försäkringsmedicinska utredningar i exempelvis assistansersättningsärenden. Försäkringskassan menar att de förslag som lades fram i den tidigare utredningen i stället bör genomföras. Dessa innebar att Försäkringskassan gavs möjlighet att beställa en försäkringsmedicinsk utredning när myndigheten ska bedöma den försäkrades rätt till ersättning enligt socialförsäkringsbalken. (Försäkringskassans remissyttrande över *Ansvar för de försäkringsmedicinska utredningarna* [Ds 2016:41])

Mot bakgrund av syftet med vår utredning, dvs. att föreslå åtgärder för att motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet, gör vi bedömningen att de förslag som läggs fram i SOU 2015:17 skulle utgöra ett betydelsefullt verktyg för att stävja denna typ av brottslighet.

Genom att ge Försäkringskassan möjlighet att förbättra sitt beslutsunderlag i fråga om medicinska bedömningar, framför allt i ärenden om assistansersättning, skulle möjligheterna att upptäcka de missbruk av ersättningen som redogjorts för i kartläggningen, exempelvis simulantfallen, öka. En möjlighet för Försäkringskassan att få tillgång till adekvata försäkringsmedicinska utredningar skulle innebära att man i handläggningen har ett bra underlag till grund för sina beslut. De förslag som läggs fram borgar för att utredningarna utförs på ett oberoende och opartiskt sätt, att den utförs av personal med erforderlig kompetens och vana att göra sådana utredningar samt ge förutsättningar för att sådana utredningar kan genomföras med samma kvalitet oavsett var i landet den försäkrade bor. Det är utredningens uppfattning att detta också motverkar förekomsten av oriktiga intyg i ärendena.

Det bör framhållas att en sådan försäkringsmedicinsk utredning också är till gagn för den försäkrade. Denne får genom en sådan utredning sina behov grundligt analyserade, vilket innebär att omfattningen av hjälpbehovet kan bedömas på ett mer noggrant sätt. Detta bör leda till att den försäkrade erbjuds hjälp i så stor omfattning som denne är i behov av. Vid ett otillräckligt eller otydligt beslutsunderlag finns däremot risk för att dennes hjälpbehov anses mindre omfattande än vad som verkligen är fallet.

Enligt vår mening bör Försäkringskassan ges möjlighet att inhämta försäkringsmedicinska utredningar i enlighet med förslaget i SOU 2015:17. Vi menar därför att det är mycket angeläget att i den lagstiftningsprocess som nu pågår säkerställa myndighetens möjligheter att inhämta ett adekvat medicinskt underlag inför beslut i ärenden om exempelvis assistansersättning.

### 8.3.3 Försäkringskassan får möjlighet att inhämta uppgifter om juridiska personer

**Utredningens förslag:** Försäkringskassans möjligheter att inhämta uppgifter som avser en namngiven person utvidgas till att också omfatta uppgifter om en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

En sekretessbestämmelse som skyddar de uppgifter om juridiska personer som Försäkringskassan inhämtar med stöd av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken införs.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Gällande rätt*

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska, enligt 110 kap. 31 § första stycket SFB, på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av balken. I bestämmelsens andra stycke anges att arbetsgivare och uppdragsgivare även är skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

Bestämmelsen har en sekretessbrytande effekt såvitt avser uppgifter som lämnas från en myndighet till en annan myndighet. Uppgifterna skyddas hos Försäkringskassan genom bestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL.

##### *Information om juridiska personer är nödvändig för att få ett riktigt beslutsunderlag*

Försäkringskassan har bedrivit kontrollutredningsverksamhet i dess nuvarande form sedan år 2006. Den trend myndigheten ser är att de misstänkta brotten har blivit betydligt mer komplexa och man misstänker att de som utnyttjar välfärdfärdssystemen i brottsliga syften har lärt sig vilka utredningsmetoder och verktyg som Försäkringskassan använder. För några år sedan kunde brottsligheten

innebära att en enskild lämnade in ett falskt arbetsgivarintyg, medan Försäkringskassan i dag ofta kan misstänka att företag och personer samverkar för att erhålla ersättning på oriktiga grunder. Det kan t.ex. handla om att arbetsgivaravgifter och skatter betalas in till Skatteverket och att löner utbetalas på ett tillsynes korrekt sätt, men att detta i själva verket fungerar som en fasad för att dölja ett i grunden brottsligt upplägg.

Enligt uppgift från Försäkringskassan har arbetet med kontroller genom åren blivit betydligt bättre. De riktade kontroller som görs blir mer och mer träffsäkra, vilket bl.a. innebär att allt fler ärenden med komplexa kriminella upplägg upptäcks. Om det i kontrollutredningarna förekommer indikationer på brottslighet som begås i företag finns det dock få möjligheter för Försäkringskassan att gå vidare i utredningen med de befogenheter man har i dag. Ofta handlar det om att man saknar information om ekonomiska förhållanden och framför allt saknas möjligheter att inhämta relevant information om företag. De mer avancerade uppläggen involverar ofta företag och uppgifter om dessa blir då av avgörande betydelse för att kunna fatta korrekta beslut.

Som exempel nämner Försäkringskassan ärenden om assistansersättning där det ofta är företaget som anordnar assistansen som också är mottagare av den ersättning som utbetalas. Det är då viktigt att få ta del av uppgifter som rör assistansföretagens ekonomi för att undersöka om den utbetalda ersättningen har använts till avsett ändamål, dvs. personlig assistans. Ett annat exempel rör beslut om sjukpenninggrundande inkomst (SGI). När företag utfärdar arbetsgivarintyg som ska ligga till grund för beslut om SGI kan uppgifter om företagen behövas för kontroll. Om sådana uppgifter visar att företaget egentligen inte har de inkomster som krävs för att kunna betala ut den i intyget angivna lönen kan det i sin tur innebära att felaktiga uppgifter har lämnats till Försäkringskassan. Ytterligare exempel är personer som erhållit uppehållstillstånd för arbete med falska arbetsgivarintyg där personerna sedan ansöker om olika ersättningar. Försäkringskassan kan då behöva utreda om arbetsgivaren har förmåga att bära en lönekostnad i nivå med den som arbetsgivaren intygar. Inte sällan förekommer det att bolag med begränsad eller till och med ingen verksamhet anställer personer med anmärkningsvärt hög lön. Även i utredningar om tandvårdsstöd finns behov av att kunna hämta in uppgifter om företag.

Av uppgifter lämnade av Försäkringskassan framgår att det är stora belopp som utbetalas till företag. För år 2015 betalades totalt nästan 30 miljarder kronor ut i assistansersättning. Även om det inte finns någon exakt siffra på hur stor del av denna summa som utbetalades till företag, bör man ha i åtanke att cirka 65 procent av assistansmarknaden innehas av företag. Det torde således röra sig om en stor del av summan. Vidare betalar Försäkringskassan ut ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare. Ersättningen syftar till att minska arbetsgivarnas börda för sjuklönekostnader och uppgick år 2015 till cirka 800 miljoner kronor. Det statliga tandvårdsstödet som utbetalas direkt till företag uppgick till cirka 5,25 miljarder kronor för år 2015.

Enligt utredningens mening har Försäkringskassan med nuvarande lagstiftning inte de förutsättningar som krävs för att möta den allt mer komplexa brottslighet som riktas mot utbetalningssystemen. Mot denna bakgrund behöver Försäkringskassan få utökad möjlighet att inhämta uppgifter om företag. Som framgått ovan ger 110 kap. 31 § SFB möjlighet för Försäkringskassan att hämta in uppgifter endast om en namngiven person, vilket enligt utredningens tolkning inte omfattar juridiska personer. Detta kan innebära att uppgifter om en juridisk person som är sekretessbelagda hos en myndighet inte kan lämnas ut. I bestämmelsen bör därför införas en möjlighet för Försäkringskassan att också kunna inhämta uppgifter om juridiska personer när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Det bör framhållas att bestämmelsen inte medger ett rutinmässigt inhämtande av en mängd uppgifter som i sig skulle vara användbara, utan uppgifterna får bara inhämtas om de behövs för handläggning av det enskilda ärendet. Vi menar att skälen för en sådan uppgiftsskyldighet uppväger de skäl som kan anföras emot pga. integritets-skäl. Det bör då särskilt anmärkas att Försäkringskassan redan i dag har denna möjlighet för namngivna fysiska personer.

De uppgifter som kan inhämtas med stöd av bestämmelsen i dess nuvarande lydelse omfattas av sekretess hos Försäkringskassan genom 28 kap. 1 § OSL. De uppgifter om juridiska personer som Försäkringskassan ges möjlighet att inhämta med vårt förslag omfattas emellertid i dag inte av någon sekretessbestämmelse, varför en sådan bör införas.

### 8.3.4 Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl.

**Utredningens förslag:** Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och allmän förvaltningsdomstols möjligheter att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken, utvidgas till att gälla i samtliga ärendeslag.

Försäkringskassan ges även möjlighet att inhämta sådana uppgifter avseende juridiska personer.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Gällande rätt*

Som framgår av föregående avsnitt ska myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar med nuvarande bestämmelser på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring (110 kap. 31 § SFB).

Enligt 110 kap. 33 § SFB ska banker och andra penninginrättningar på begäran lämna uppgifter enligt 31 § första stycket till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och allmän förvaltningsdomstol i ärenden om äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg.

##### *Möjligheten att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar bör omfatta fler ärendeslag*

Utredningen har konstaterat att Försäkringskassan i dag står inför att hantera en annan, mer komplex typ av brottslighet än vad som var fallet för några år sedan, vilket bl.a. framgår av föregående avsnitt. Det behövs därför delvis nya och förbättrade verktyg för att kunna

hantera denna situation. Ett sådant verktyg är möjligheten att inhämta kontoutdrag. Redan i dag finns en möjlighet enligt 110 kap. 31 § SFB att inhämta kontoutdrag från banker och andra penninginrättningar. Vi menar dock att finns det skäl som talar för att denna möjlighet behöver utvidgas.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har framfört att det är nödvändigt att få ta del av kontoutdrag i större utsträckning och redovisar bl.a. följande. När det t.ex. gäller underhållsstöd kan man behöva kontrollera den enskildes uppgifter om att denne inte har några inkomster. Tillgången till kontoutdrag kan förhindra att underhållsstöd utbetalas trots att den enskilde uppbär inkomst från annat håll. I flera fall är det också nödvändigt att kontrollera om den enskilde är bosatt eller vistas i Sverige eller utomlands. Genom kontoutdrag kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten få ett bättre underlag för att bedöma var personen bor eller uppehåller sig. Det är enligt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten relativt vanligt att personer inte lämnar uppgifter till dem om man bosätter sig eller vistas utomlands i längre perioder eftersom man då kan förlora sin ersättning. Denna problematik rör exempelvis systemen barnbidrag, underhållsstöd, vårdbidrag, assistansersättning, bilstöd, garantipension och äldreförsörjningsstöd.

För Försäkringskassans del skulle kontoutdragen vidare vara viktiga i kontrollutredningar om assistansersättning när det misstänks att man använder sig av fiktiva assistenter. Kontoutdragen kan då ge besked om hur pengarna används, exempelvis om pengar förs vidare från ett konto eller tas ut i kontanter, och till vilka konton som lön utbetalas. För att motverka överutnyttjande av olika förmåner är en korrekt sjukpenninggrundande inkomst av stor betydelse. En utredning om sådan är en ren ekonomisk utredning där inhämtande av kontoutdrag skulle vara ett viktigt verktyg. Om det exempelvis uppstår misstanke om falska lönespecifikationer där den försäkrade och arbetsgivaren samverkar, kan kontoutdragen i princip utgöra den enda trovärdiga verifieringen av vilken lön den försäkrade faktiskt har fått. När det gäller sjukersättning och sjukpenning är det vidare viktigt att kunna ta del av den försäkrades kontoutdrag om det exempelvis uppstår misstankar om att denne i själva verket arbetar.

Vad gäller Pensionsmyndigheten har bl.a. följande förts fram till utredningen. Vid bestämmelsens införande angavs att det var nödvändigt att kunna begära in dessa uppgifter med hänsyn till inkomst-

prövningen avseende bostadstillägg (prop. 1962:90 s. 409), vilket föranledde den utformning som bestämmelsen har i dag. Den utveckling som har skett på området innebär dock att det numera kan vara nödvändigt att kunna kontrollera uppgifter hos banker och andra penninginrättningar även i andra ärenden än de som avser inkomstprövning av pensionsförmåner.

Kontrollutredningar om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, där uppgifter i dag får hämtas in enligt bestämmelsen, initieras oftast hos Pensionsmyndigheten genom en anonym anmälan eller genom impulser från Försäkringskassan, Polismyndigheten eller hyresvärdar. I många fall görs då en utredning om en pensionär ska anses vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner i Sverige eller inte. Utredningen tar även ställning till om en förmån har utgått med felaktigt belopp och om så är fallet görs en polisanmälan avseende bidragsbrott. Ett stort antal av kontrollutredningarna avser pensionärer som har flyttat utomlands men inte anmält detta till folkbokföringen. Detta har förorsakat att bosättningsbaserade förmåner har betalats ut i ett antal ärenden trots att rätten till förmånen upphört långt tidigare. I sådana ärenden kan uppgifter från banker och andra penninginrättningar vara nödvändiga för att utreda bosättningsfrågan då rörelserna på personens bankkonto kan visa om uttag är gjorda i Sverige eller utomlands. När det gäller t.ex. garantipension och tilläggs pensioner för personer som flyttat utomlands förekommer fall där personer har sagt upp sin bostad och folkbokfört sig hos anhöriga dit även posten går. I dessa fall är förutsättningarna att utreda personens verkliga bosättningsland begränsade. De vanligaste informationskällorna är posten, vårdcentraler, sjukhus, bostadsbolag, hyresvärdar och kommuner, men uppgifter från dessa är ofta svåra att få styrkta. Det är vidare svårt att fastställa den tidpunkt vid vilken rätten till förmånen upphörde. I dag utreds sådana ärenden genom att personen som ärendet rör kallas till ett servicekontor för att legitimera sig. Där ombeds denne att uppvisa pass för att man exempelvis ska kunna kontrollera stämplat i passet som kan visa resor in i och ut ur Sverige. Detta utgör dock inte en tillräcklig åtgärd i sammanhanget, då personen exempelvis kan ha dubbla pass, vägra visa passet eller uppge sig ha tappat passet. Pensionsmyndigheten anser således att det är nödvändigt att inhämta kontoutdrag även för andra ärendeslag än bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Av uppgifter från Pensionsmyndigheten framgår att man under januari



och februari 2013 beslutade om 23 återkrav av garantipension på mellan 12 000 kronor och 150 000 kronor per ärende där orsaken till återkraven var att personen flyttat utomlands utan att anmäla detta.

Utöver det som myndigheterna har lyft fram avseende behovet av uppgifter har också kontoutdragens viktiga funktion lyfts fram av Brå i rapporten *Intygen som dörröppnare till välfärdssystemet*. Brå framför att i de fall olika former av intyg är osäkra, t.ex. i fråga om storleken på en hyra eller vilken lön som utbetalas, ger kontoutdragen exakt besked om vilka summor som är aktuella. Det poängteras också att man bör inhämta kontoutdragen från den säkraste källan, dvs. från banken. Man kan i och för sig tänka sig en ordning där den enskilde åläggs att själv inhämta och ge in utdragen, men problemet är att det då uppkommer en möjlighet för denne att manipulera utdragen. Av rapporten framgår exempelvis att vissa internetbanker erbjuder en möjlighet att välja vilka transaktioner som ska synas på ett kontoutdrag och att det finns tjänster att köpa som innebär att man kan få kontoutdragen manipulerade. Det är vidare inte ovanligt att en person har flera bankkonton, vilket går att dölja om den enskilde själv lämnar in utdragen. (Brå 2015:8 s. 45, 65 f., 70, 109 och 123)

Utredningen delar myndigheternas bedömningar av att det finns ett stort behov av att inhämta sådana uppgifter som nu är i fråga i syfte att få ett bättre beslutsunderlag även i andra ärenden än de som i dag anges i bestämmelsen. Mot bakgrund av det som redovisats ovan menar vi att övervägande skäl talar för att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten bör ges utökade möjligheter att inhämta uppgifter från banker och penninginrättningar när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Enligt vår bedömning skulle en utvidgad tillgång till kontoutdrag innebära ett effektivt utredningsverktyg som i många fall är nödvändigt för att kunna kontrollera lämnade uppgifter. Enligt utredningens mening står det vidare klart att det inte är ett alternativ att ålägga den enskilde att lämna in kontoutdrag till myndigheterna, då det av skäl som framgått ovan är alltför lätt att anpassa eller manipulera sådana. En sådan ordning skulle inte innebära att myndigheternas beslutsunderlag förbättras.

Som framgått ovan har den information som finns i kontoutdragen betydelse för bedömningen i ärenden som gäller en rad olika, vitt skilda, former av ersättningar. Enligt vår mening finns det

inte någon anledning att begränsa varken Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens rätt att inhämta utdrag till några särskilda ärendeslag. Myndigheterna och allmän förvaltningsdomstol bör ha en möjlighet att inhämta uppgifter när det gäller tillämpningen av samtliga ärendeslag som handläggs enligt socialförsäkringsbalken.

*Försäkringskassan bör ges rätt att från banker och andra penninginrättningar inhämta uppgifter om juridiska personer*

Genom den ändring som föreslås i föregående avsnitt i fråga om utvidgning av 110 kap. 31 § SFB kommer Försäkringskassans rätt att inhämta kontoutdrag enligt 33 § också att avse juridiska personer. Mot bakgrund av att juridiska personer används i allt större utsträckning i brottsliga upplägg anser vi att detta är en adekvat och nödvändig utvidgning av bestämmelsen. Något motsvarande behov har inte framkommit för Pensionsmyndighetens del, varför utredningen inte lägger något sådant förslag.

I fråga om de integritetshänsyn som ska tas bör först erinras om att banksekretessen på goda grunder är stark. Det är emellertid så att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten redan i dag har möjlighet att inhämta kontoutdrag avseende en namngiven person när det gäller vissa särskilt utpekade ersättningar. En första förutsättning för att utvidga bestämmelsen är att det går att påvisa och beskriva ett faktiskt behov av den utvidgade möjligheten och att väga detta behov mot vikten av att värna rättssäkerhet och personlig integritet, dvs. att göra en proportionalitetsbedömning. Utredningen bedömer att det är visat att ett sådant behov föreligger. Dessutom att det många gånger får anses nödvändigt för att myndigheterna ska kunna kontrollera uppgifter i sin ärendehandläggning. Även om banksekretessen är stark är det utredningens mening att nyttan av att komplettera beslutsunderlaget med kontoutdrag är så stor att den väger över det integritetsintrång som inhämtningen innebär.

### 8.3.5 Arbetsförmedlingen ges möjlighet att inhämta uppgifter från tredje man

**Utredningens förslag:** Myndigheter och försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Arbetsförmedlingen uppgifter som avser fysiska och juridiska personer och som är av betydelse för tillämpningen av de olika författningar om arbetsmarknadspolitiska program som framgår av 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Vidare ska banker och andra penninginrättningar på begäran av Arbetsförmedlingen lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av de författningar som anges ovan om juridiska personer och enskilda näringsidkare. I fråga om andra fysiska personer än enskilda näringsidkare gäller uppgiftsskyldigheten endast för uppgift om vem som är innehavare av ett visst konto.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Gällande rätt*

Enligt 6 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program ska den arbetsgivare eller anordnare av ett arbetsmarknadspolitiskt program som mottagit stöd ge Arbetsförmedlingen, eller den myndighet som Arbetsförmedlingen utser, tillfälle att granska den verksamhet som bedrivs och lämna de uppgifter som behövs för att granskningen ska kunna genomföras.

Bestämmelsen ger Arbetsförmedlingen möjlighet att hämta in underlag från en arbetsgivare eller anordnare som mottar stöd. Underlaget kan krävas in såväl före det att ett stöd beviljas som i efterhand, t.ex. när arbetsgivaren har fått det rekviderade stödet utbetalt. För det fall mottagaren inte kommer in med begärt underlag kan Arbetsförmedlingen besluta att inte godkänna fortsatta rekvisitioner, vilket innebär att mottagaren inte får något fortsatt stöd. Om underlag inte kommer in eller om det är bristfälligt kan Arbetsförmedlingen dessutom besluta att återkräva redan utbetalat stöd.

Vilket underlag som Arbetsförmedlingen kan inhämta beror bl.a. på vilken typ av stöd det är fråga om. Om det exempelvis finns krav på att mottagaren ska ha försäkringar för arbetstagaren för att

erhålla stödet, kan Arbetsförmedlingen kräva bevis om att denne har försäkringar i enlighet med dessa krav.

Enligt förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen ska myndigheten enligt 4 § 7 p säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Enligt bl.a. 36 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program är en stödmottagare återbetalningsskyldig om denne genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp. Om stöd i annat fall har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp är mottagaren återbetalningsskyldig endast om denne insett eller skäligen borde ha insett felet. Är någon återbetalningsskyldig ska Arbetsförmedlingen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

#### *Arbetsförmedlingens behov av uppgifter från tredje man*

Som framgår ovan måste Arbetsförmedlingen kunna kontrollera att det underlag på vilket stöd beviljas är korrekt, att beviljade stöd används på rätt sätt samt att arbetsgivaren under den tid stödet utgår uppfyller de föreskrivna villkoren. När Arbetsförmedlingen upptäcker en misstänkt felaktig utbetalning är myndigheten i dag hänvisad till att begära in uppgifter från mottagaren av stödet enligt 6 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Enligt utredningens mening är det dock nödvändigt att uppgifter i vissa fall kan inhämtas från tredje man för att säkerställa att de uppgifter som stödmottagaren lämnat är korrekta.

Arbetsförmedlingen har i dag ingen möjlighet till uppgiftsinhämtning likt den som gäller för Försäkringskassan enligt 110 kap. 31 och 33 §§ SFB. Utredningen föreslår dessutom att Försäkringskassans möjligheter till informationsinhämtning, i förhållande till den nuvarande, utvidgas (avsnitt 8.3.3 och 8.3.4). Vår uppfattning är att det även för Arbetsförmedlingens del finns skäl att överväga utökade möjligheter att inhämta information.

Genom arbetsgivares och anordnares roll som stödmottagare inom Arbetsförmedlingens område behövs goda förutsättningar att vidta effektiva och ändamålsenliga kontroller i samband med utbetalningar. Detta gäller särskilt mot bakgrund av den kvalificerade

brottslighet som riktas mot Arbetsförmedlingen som vi redovisar i vår kartläggning. Frågan är då vilka uppgifter som är nödvändiga för Arbetsförmedlingen att få del av för en sådan kontroll.

När det gäller uppgifter från *andra myndigheter* har Arbetsförmedlingen uppgett till utredningen bl.a. att man behöver få del av uppgifter från Skatteverket som rör arbetsgivare som har beviljats stöd. I regeringens proposition *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen* (prop. 2016/17:58) föreslås att Arbetsförmedlingen ges direktåtkomst till en rad uppgifter från Skatteverket om bl.a. inkomst och arbetsgivare. Arbetsförmedlingen har dock uppgett att det finns ett behov av ytterligare uppgifter som inte omfattas av förslaget. Som exempel anges uppgifter från skattekontot vilka Arbetsförmedlingen behöver för att kontrollera att en arbetsgivare faktiskt har betalt in de summor som de har deklarerat i sina arbetsgivardeklarationer. Tillgången till uppgifter från skattekontot är en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna efterleva kravet på kontroller, t.ex. för att kunna ompröva vissa typer av stöd då det uppkommer en restförd skatteskuld under pågående beslut. Att vara fri från restförda skatteskulder är ett av villkoren för att uppbära arbetsgivarstöd. Andra uppgifter som kan behövas från Skatteverket är omprövningsbeslut för arbetsgivare som erhållit stöd från Arbetsförmedlingen. Som exempel anges att det kan handla om att Skatteverket i sin utredning funnit att det förekommit falska kontrolluppgifter och att något arbete inte utförts vilket får stor betydelse för Arbetsförmedlingens beslut. När det gäller uppgifter från t.ex. Försäkringskassan har Arbetsförmedlingen redovisat vikten av att få del av uppgifter om sjukersättning, föräldrapenning och antalet sjukdagar samt uppgift om vem som till Försäkringskassan är angiven som en persons arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen har vidare till utredningen framfört ett behov av att få del av *uppgifter från försäkringsinrättningar*. Vid handläggningen av arbetsgivarstöd ska myndigheten kontrollera att arbetsgivaren har tecknat försäkringsavtal enligt de minimikrav som ställs enligt regelverket. Dessa kan tecknas hos en rad olika försäkringsbolag. För att säkerställa att försäkringar är tecknade ska arbetsgivaren bekräfta detta mot uppvisande av försäkringsbrev. Arbetsförmedlingen behöver i detta arbete uppgift om vilka personer och vilken lön som arbetsgivaren har rapporterat till försäkringsbolaget, eftersom det har framkommit att det finns arbetsgivare som

inte rapporterat in de som är anställda med subvention till försäkringsbolaget eller säger upp försäkringsavtalet direkt efter beviljat stöd. Förutom att villkoren för stödet därmed inte är uppfyllda och stödet därför utgår felaktigt, resulterar det i att individen står utan skydd och förlorar insatta medel till framtida tjänstepension.

När det gäller *uppgifter från banker och andra penninginrättningar* har följande information lämnats till utredningen. För att säkerställa att inskickade kontoutdrag inte är manipulerade har Arbetsförmedlingen behov av att få del av kontoutdrag från arbetsgivarens konto direkt från banken. Arbetsförmedlingen behöver kunna kontrollera till vems konto som arbetsgivaren betalat lönen. I dag begärs kontoutdrag in från arbetsgivaren och man kan då se om summan gällande lön överensstämmer med angiven lön på lönebesked och också överensstämmer med den lön som arbetsgivaren ska betala enligt beslut om stöd. Det förekommer dock att underlaget har manipulerats. Arbetsförmedlingen får inte heller genom arbetsgivarens kontoutdrag kunskap om till vems konto lönen har betalats ut. I fråga om sådana uppgifter för enskilda fysiska personer har dock anförts att behovet inskränker sig till uppgifter om innehavare av ett visst konto.

*Arbetsförmedlingen ges i vissa fall möjlighet att inhämta information från tredje man*

När det gäller ovan redovisat behov delar utredningen Arbetsförmedlingens uppfattning och anser att myndigheten på i stort sett samma grunder som Försäkringskassan har ett behov av att inhämta uppgifter från tredje man.

När det gäller uppgifter från *andra myndigheter* kan vi konstatera att flera av de uppgifter som Arbetsförmedlingen har uttryckt att få del av är offentliga uppgifter. I dessa fall föreligger inga rättsliga hinder att inhämta uppgifterna utan det är mer en fråga om att Arbetsförmedlingen måste ha en löpande, effektiv och ändamålsenlig kontroll som innebär att relevanta uppgifter inhämtas för att därefter ligga till grund för en granskning av den verksamhet som beviljats stöd.

När det gäller uppgifter som är sekretessbelagda lämnas dessa i förekommande fall ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. I detta avseende anser utredningen att en sådan sekretess-

brytande föreskrift om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL i stället bör införas. En uppgiftsskyldighet tydliggör också för andra myndigheter som har uppgifter av betydelse att vissa uppgifter får lämnas till Arbetsförmedlingen utan hinder av sekretess.

När det gäller vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten bör bestämmelsen konstrueras på samma sätt som för Försäkringskassan, dvs. att endast sådana uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av den lagstiftning som reglerar utbetalningarna ska omfattas. Utredningen ser inte något skäl att begränsa den krets från vilka uppgifter får inhämtas. Vilka uppgifter som ska omfattas begränsas dock av att de ska ha betydelse för tillämpningen av de författningar om arbetsmarknadspolitiskt stöd som är i fråga i det enskilda fallet.

För Arbetsförmedlingens möjligheter att inhämta uppgifter från *banker och andra penninginrättningar* bör även denna formuleras i likhet med bestämmelsen i socialförsäkringsbalken. Uppgiftsskyldigheten gäller endast sådana uppgifter som är nödvändiga för tillämpningen av aktuella regelverk. I fråga om sådana uppgifter för fysiska personer bör dock endast uppgift om innehavare av ett visst konto omfattas av bestämmelsen. För enskilda näringsidkare ges dock Arbetsförmedlingen samma rätt att inhämta uppgifter som för juridiska personer.

Enligt vad som framförts ovan finns det ett stort behov av att inhämta uppgifter från myndigheter och försäkringsinrättningar om såväl fysiska personer som juridiska personer för att kunna bedöma och kontrollera rätten till och storleken av vissa stöd och därmed förhindra och upptäcka brottsliga förfaranden. I likhet med vad vi anförde i fråga om Försäkringskassans utökade möjligheter till informationsinhämtning, uppväger de skäl som talar för en sådan inhämtning det intrång i den enskildes integritet som rätten till inhämtning innebär.

### *Bestämmelsens placering*

Bestämmelser om Arbetsförmedlingens handläggning finns i ett flertal olika lagar och förordningar. Det innebär att det inte finns någon övergripande lagstiftning i vilken en uppgiftsskyldighet kan föras in och som får genomslag för hela Arbetsförmedlingens verk-

samhet i fråga om utbetalningar. Ett angeläget område, för vilket vi i kapitel 13 också föreslår ett krav på spårbara betalningsmedel, och som har en mer övergripande reglering är de arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa styrs av lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Vi föreslår därför att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet tas in i den lagen.

Utanför området för arbetsmarknadspolitiska program faller några former av stöd för vilka också ett behov av ökad informationsinhämtning kan finnas, exempelvis nystartsjobb. Inom ramen för denna utredning har det inte funnits utrymme att utforma en reglering som gör det möjligt att i större utsträckning inhämta uppgifter även för sådana stöd. Den frågan måste således övervägas i särskild ordning.



# 9 Bättre förutsättningar att upptäcka och anmäla brott

## 9.1 Inledning

Av direktiven framgår att vi ska analysera och föreslå åtgärder som effektiviserar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. Med utgångspunkt i den beslutande myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet ingår det också i vårt uppdrag att föreslå åtgärder och former som innebär att myndigheternas samverkan utvecklas och stärks.

Ett övergripande problem som lyfts fram från flera håll och som vi redogör för i kapitel 6 är risken för att brott mot välfärdssystemen inte upptäcks och anmäls. Utredningen menar att kvalificerad välfärdsbrottslighet är sådan till sin natur att den är särskilt svår att upptäcka. En första förutsättning för att beivra brottsligheten är att den upptäcks av inblandade myndigheter. I kapitel 8 har vi föreslagit åtgärder för de utbetalande myndigheterna i syfte att förebygga och upptäcka misstänkt brottslighet. När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka kvalificerad välfärdsbrottslighet är det också nödvändigt att dessa har tillräckliga verktyg för att upptäcka sådan brottslig verksamhet. En annan förutsättning för att beivra brottslighet mot välfärdssystemen är att upptäckta brott också kommer till brottsbekämpande myndigheters kännedom. Att brott anmäls är vidare en förutsättning för att straffbestämmelserna ska få avsedd effekt för efterlevnaden av reglerna.

Med riskinventeringen som grund för vår analys behandlas i detta kapitel åtgärder som får betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen. Dessa behandlas i avsnitt 9.2. I avsnitt 9.3 redogör vi för våra överväganden avseende berörda aktörers skyldighet att anmäla brott mot välfärdssystemen.

## 9.2 Underrättelseverksamhet

### 9.2.1 Utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet bör övervägas

**Utredningens bedömning:** Det finns skäl att se över de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att inhämta information i underrättelseverksamhet vid vissa typer av allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen.

#### Skälen för utredningens bedömning

*Behovet av utökade möjligheter att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i fråga om grova bidragsbrott*

Underrättelseverksamhet är i vid bemärkelse verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas, och som inte utgör förundersökning. Ett övergripande mål med underrättelseverksamheten kan sägas vara att förse brottsutredande myndigheter med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. Det framtagna underrättelsematerialet kan då läggas till grund för ett beslut om att inleda en förundersökning. Genom de uppgifter som kommer fram kan brottsmisstankarna bli starka nog för att förundersökning ska inledas, eller så kan det visa sig att misstankarna saknar grund.

Enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen), finns möjlighet att inhämta vissa uppgifter redan på underrättelsestadiet. I 1 § anges att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i underrättelseverksamhet får hämta in vissa uppgifter i hemlighet från den som enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Inhämtning får ske under de förutsättningar som anges i lagen och avse uppgifter om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Det handlar således om att inhämta uppgifter som kan vara mycket integritetskänsliga på ett så tidigt stadium att det kanske inte finns någon misstänkt för ett brott. Det måste därför finnas begränsningar i inhämtningen. Sådana begränsningar finns i lagens 2 § där det sägs att uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dessutom måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse. I 3 § medges inhämtande av uppgifter om elektronisk kommunikation för vissa samhällsfarliga brott även om det för dessa inte stadgas ett straffminimum på två år. Dock måste fortfarande skälen för åtgärden uppväga integritetsintrånget.

Den begränsning som finns i lagen med krav på brott med minimum två år i straffskalan gör att information i dag inte kan hämtas in för ett flertal grova brott som har en bred straffskala. Det gäller bl.a. brotten grovt bedrägeri, grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott och grov oredlighet. Straffskalan för dessa är konstruerad med högt straffmaximum och lågt straffminimum, dvs. sex år respektive sex månader. Med utredningens förslag om en ändrad straffskala för grovt bidragsbrott kommer detta även gälla det brottet (se avsnitt 10.4.2).

Det har förts fram till utredningen att inhämtningslagen har varit ett viktigt verktyg för de brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamhet i den fördjupade bearbetningen av information om annan brottslighet. Informationen kan bl.a. fylla eventuella kunskapsluckor eller verifiera befintlig information eller motstridiga uppgifter. Genom information som inhämtas genom inhämtningslagen skapas ett bättre underlag för olika beslut än vad som annars är möjligt. Detta innebär vidare att underlagen kan bli mycket

mer precisa, vilket också sannolikt leder till att man på ett mer säkert sätt kan avfärda viss information och vissa misstankar. Enligt uppgift till utredningen är de förundersökningar som startats efter att inhämtningslagen använts i underrättelsestadiet överlag mer väl underbyggda. Det har även förts fram att den kunskap som inhämtas på detta sätt ger förutsättningar för att identifiera den del av den organiserade brottsligheten som rymmer s.k. specialister och möjliggörare bl.a. inom den ekonomiska brottsligheten. Sådana aktörer får man sällan kunskap om vid annan informationsinhämtning i underrättelsestadiet.

När det gäller allvarliga brott som riktas mot välfärdssystemen har det lyfts fram till utredningen att uppgifter om elektronisk kommunikation bör kunna inhämtas också när det gäller mer avancerade upplägg. Uppgifter om elektronisk kommunikation kan då vara avgörande för att man ska nå upp till en sådan nivå i fråga om misstankarna att förundersökning kan inledas.

Av den information om den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som framkommit i utredningens kartläggning kan utredningen konstatera att en del av den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen är såväl allvarlig och omfattande som avancerad. Brottsligheten i sig är också särskilt svårupptäckt varför förutsättningarna att upptäcka den här typen av brottslighet ställer särskilda krav på effektiva verktyg i underrättelseverksamheten. Inte minst gäller det när det är många personer och företag inblandade i brottsuppläggen. Då syftet med inhämtningslagen är att komma åt grov och organiserad brottslighet och det enligt vår mening även riktas sådan brottslighet mot välfärdssystemen, borde det ges möjligheter att tillämpa inhämtningslagen även för grova bidragsbrott när det finns skäl för det. Detta måste naturligtvis omgärdas med rättssäkerhetsgarantier och bör endast få ske när intresset av att beivra ett allvarligt brott uppväger det integritetsintrång som en sådan inhämtning innebär.

De typer av ageranden som kan föranleda ansvar för grovt bidragsbrott uppvisar stora olikheter. Det kan, som framgår av de rättsfall som återfinns i kartläggningen, vara fråga om allt från att gärningsmannen använt falska dokument till mycket avancerade brottsupplägg som är organiserade och systematiska.

Med den utformning som inhämtningslagen har i dag faller såväl grova bedrägerier som grova bidragsbrott utanför dess tillämpningsområde på grund av brottens breda straffskala. Vissa av dessa brott är

dock precis lika allvarliga och avancerade som annan brottslighet för vilken inhämtningslagen kan tillämpas. En sådan ordning är enligt vår mening inte tillfredsställande, varför förutsättningarna för att inhämta information om elektronisk kommunikation bör ses över.

Med anledning av ett nyligen meddelat förhandsavgörande från EU-domstolen i de förenade målen C-203/15 och C-698/15 måste bl.a. inhämtningslagens utformning ses över. För detta ändamål har regeringen tillsatt en utredning (Ju 2017:04, dir. 2017:16) med uppgiften att bl.a. se över bestämmelserna om skyldigheten att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation som gäller för leverantörer av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster, samt bestämmelserna om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till sådana uppgifter. Utredaren ska föreslå de förändringar som är nödvändiga för att det svenska regelverket ska vara proportionerligt och ha en ändamålsenlig balans mellan skyddet för enskildas personliga integritet och behovet av uppgifter för att kunna förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott. Vi avstår därför från att närmare gå in på frågan om utformningen av inhämtningslagen. Dock menar vi att det är av stor vikt att man i särskild ordning särskilt ser över förutsättningarna för att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet även vid sådana brott vars straffminimum i dag inte medger en tillämpning av lagen, men trots det kan vara lika allvarliga, omfattande och avancerade som brott för vilka lagen kan tillämpas i dag.

*Behovet av att i underrättelseverksamheten kunna inhämta uppgifter från banker m.fl. i fråga om grova bidragsbrott*

I fråga om informationsinhämtning i underrättelseverksamheten har utredningen identifierat ytterligare ett behov, nämligen behovet av att kunna inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar på underrättelsestadiet. Även vad avser denna typ av information är behovet av effektiva verktyg för inhämtande i underrättelseverksamheten särskilt påtagligt när det gäller allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen.

Enligt 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse är ett kreditinstitut skyldigt att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, om det under en utredning enligt

bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledare eller om det i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol begärs av åklagare. Om inte situationen är sådan som sägs i bestämmelsen är inte kreditinstitutet skyldigt att lämna ut uppgifter.

I betänkandet *Ekonomisk brottslighet och sekretess* (SOU 1999:53) behandlades frågan om huruvida det ska vara möjligt att bryta banksekretessen innan en förundersökning har inletts. Några skäl att då föreslå en sådan möjlighet fann inte utredningen.

Utredningen anser mot bakgrund av vår kartläggning och den information om brottsutvecklingen som framkommit under arbetets gång att det finns ett behov av att kunna inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar redan på underrättelsestadiet. Sådana uppgifter kan vara mycket värdefulla och dessutom avgörande för om det ska finnas tillräckliga skäl för att kunna inleda en förundersökning om brott och det finns enligt utredningens mening skäl att ompröva tidigare överväganden. Enligt vår mening finns det därför anledning att ses över frågan på nytt.

### 9.2.2 Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

**Utredningens bedömning:** Med utgångspunkt i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet finns det inte skäl att inom ramen för vår utredning föreslå särskilda åtgärder i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottsutsatta myndigheter.

#### Skälen för utredningens bedömning

##### *Bakgrund*

Hösten 2007 tog regeringen initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Ett antal experter fick i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som skulle lägga grunden till en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Experterna redovisade sina förslag i prome-

morian *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag* (Ds 2008:38).

Med promemorian som underlag beslutade regeringen den 17 juli 2008 att ge Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (dnr Ju2008/5776/PO). Regeringsuppdraget slutredovisades i juni 2009. Samverkansarbetet mellan de berörda myndigheterna som då påbörjades har sedan dess fortsatt och utvecklats. Resultatet av den särskilda satsningen rapporteras årligen i en skrivelse till regeringen enligt 8 § förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Den senaste rapporten *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2015* publicerades i mars 2016 (dnr A490.504/2015).

I december 2015 gav regeringen Polismyndigheten och andra myndigheter i satsningen i uppdrag att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (Ju2015/09350/PO). I uppdraget ingick bl.a. att utveckla innehåll och organisation inom den myndighetsgemensamma satsningen på nationell och regional nivå för att möta de organisatoriska förutsättningar som råder inom Polismyndigheten efter ombildningen, inkludera fler brottsområden för att på så sätt kunna motverka fler typer av organiserad brottslighet som bedöms vara allvarliga eller omfattande, utveckla organisationen inom nuvarande myndighetssamverkan till att även omfatta samverkan på lokal nivå mellan relevanta myndigheter inom satsningen med ett särskilt fokus på problematiken i utsatta områden, och säkerställa en effektiv och långsiktig samordning mellan den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet och det lokala brottsförebyggande arbetet.

Uppdraget har delredovisats genom skriften *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2016 – Delredovisning av regeringsuppdrag att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet* och ska slutredovisas den 1 oktober 2017.

*Ansvarsfördelningen för samverkansarbetet*

I bilaga till inriktningen beslutad av Samverkansrådet den 11 oktober 2016 framgår bl.a. följande. I den myndighetsgemensamma satsningen ingår Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndighet, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Satsningen leds av Samverkansrådet, verkar genom Operativa rådet, Nationella underrättelsecentret (Nuc) samt dess styrgrupp, sju Regionala samverkansråd och sju regionala underrättelsecentra (Ruc).

*Operativa rådet* ansvarar för helhetsbilden av den operativa verksamheten och ska besluta om prioriteringar av strategiska personer och utsatta områden. Operativa rådet är beredningsorgan och kontaktpunkt i strategiska frågor för Samverkansrådet samt beställare av strategiska rapporter. Därutöver ska Operativa rådet besluta om myndighetsgemensamma insatser och i vilka insatser och uppdrag polisens aktionssektioner ska engageras. Operativa rådet ska dessutom löpande följa upp egna beslutade insatser och tillse att den myndighetsgemensamma satsningen följs upp i sin helhet. Till stöd för detta arbete finns Sekretariatet för Samverkansrådet och Operativa rådet. Nuc ansvarar för att ta fram den nationella lägesbilden och beslutsunderlag för prioritering av strategiska personer och utsatta områden. Därutöver ska Nuc löpande bevaka prioriteringarna samt bereda och ta fram underlag till förslag avseende insatser för beslut i Operativa rådet. Nuc är kontaktpunkt för nationell underrättelse-samverkan och ansvarar för kompetensfrågor inom detta område i den myndighetsgemensamma satsningen. Arbetet i Nuc leds av dess styrgrupp.

*Regionala samverkansråden* leder verksamheten i Ruc samt beslutar om, leder och följer upp regionala och lokala insatser. Därutöver ska Regionala samverkansrådet avgöra om förslag till insatser ska omhändertas i regionen eller överlämnas för prövning i Operativa rådet. Regionala samverkansrådet är kontaktpunkt för regional och lokal åtgärdssamverkan. Till stöd för detta arbete ska det finnas en samordningsfunktion i varje region. Ruc ansvarar för att löpande bevaka prioriteringarna samt bereda och ta fram underlag till förslag avseende insatser för beslut i Operativa rådet eller i de Regionala



samverkansråden. Därutöver ska Ruc förse Nuc med underlagen till den nationella lägesbilden samt för prioritering av strategiska personer och för utsatta områden. Ruc är kontaktpunkt för lokal underrättelsesamverkan och tidigare nämnd samordningsfunktion i regionerna stödjer detta arbete.

Samverkansarbetet bedrivs främst på underrättelsestadiet och tyngdpunkten består i brottsbekämpande verksamhet. I inriktningen anges bl.a. också att i det myndighetsgemensamma arbetet ska möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka brott mot välfärdsystemen särskilt beaktas.

### *Särskilt vad avser brottslighet mot välfärden*

Som utredningen redovisat i kapitel 5 har brottslighet som riktas mot välfärdssystemen uppmärksammats i större utsträckning under senare år även om det inte är något nytt fenomen. I Polismyndighetens rapport *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015* (A185830/2015) redovisar myndigheten bl.a. att utnyttjandet av välfärdssystemen sker alltmer systematiskt och utstuderat. Inslaget av företag för att tillskansa sig olika bidrag ökar och det är en bred kategori av kriminella aktörer som utnyttjar välfärdssystemen. Det handlar om både enskilda kriminella aktörer som utnyttjar systemen och avancerade grova brottsupplägg av mer systematisk karaktär. När det gäller utvecklingen på området konstaterar Polismyndigheten att den rådande utvecklingen påvisar att kriminella utnyttjar välfärdssystemen i högre utsträckning än tidigare och att precis som för många andra brottsområden uppvisar brottsligheten en större systematik än tidigare. Vidare konstaterar Polismyndigheten att fenomenet med identitetsrelaterad brottslighet i form av identitetsintrång har konstaterats i samband med bidragsbrott. Polismyndigheten anser dock att medvetenheten kring bidragsbrott är hög inom polisen och andra myndigheter, men att det inte alltid är polisen som kan vidta åtgärder varför myndighetssamverkan är oumbärlig för detta problemområde.

Organiserad brottslighet mot välfärdssystemen lyfts också fram i den myndighetsgemensamma lägesbilden för 2016–2017 som Nuc under år 2015 arbetade med att ta fram (A023864/2015). Några av de brottsområden som var i fokus under år 2015 och som Nuc bedömde

vara fortsatt relevanta under kommande två år är bedrägeribrott, bidragsbrott och identitetsrelaterad brottslighet riktad mot välfärdsystemen (s. 6).

### *Samlad bedömning*

En framgångsrik samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att kunna bemöta och bekämpa all typ av organiserad brottslighet. Utredningen anser detta särskilt viktigt när det gäller den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Flera av de myndigheter som är brottsutsatta ingår också i den myndighetsgemensamma satsningen. Några av de utbetalande aktörer som utredningen konstaterat är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet (CSN, arbetslöshetskassorna, kommuner och Pensionsmyndigheten) ingår dock inte i det formaliserade samarbetet.

Utredningen har i sitt arbete uppmärksammat att myndigheterna utöver den strukturerade samverkan som redovisats ovan också samverkar i andra former för att förebygga felaktiga utbetalningar och förebygga brott. Utredningen har försökt att inventera vilka former av samverkan som berörda myndigheter deltar i och kan konstatera att samverkan sker på olika nivåer och i olika former. I vissa fall är samverkan formaliserad och i andra fall sker samverkan i mer löst sammanhållna nätverk. Det är ibland också otydligt vad de olika samverkansgrupperna har för syfte eller uppdrag. En mycket översiktlig redovisning av den samverkan som olika myndigheter deltar i finns i kapitel 4. I detta avseende anser utredningen att det kan finnas skäl för myndigheterna att gå igenom det samverkansarbete som de deltar i med syfte att effektivisera och tydliggöra den samverkan som faktiskt sker.

När det gäller den organiserade brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemen är en förutsättning för en effektiv samverkan också att myndigheter kan utbyta information på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Sekretesslagstiftningen får inte utgöra onödigt hinder för detta. Denna fråga har behandlats tidigare i olika sammanhang. Senast behandlades den i de förarbeten som låg till grund för införandet av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet som trädde i kraft den 15 augusti 2016 (SOU 2011:80, Ds 2014:30 och prop. 2015/16:167).

Utredningen anser att medvetenheten hos berörda myndigheter om brott mot välfärdssystemen är stor. De utsatta myndigheterna arbetar också aktivt genom samverkan i olika former för att förebygga och motverka misstänkt brottslighet. Mot bakgrund av de rapporter som redovisas ovan framgår också att brottsbekämpande myndigheter delar utredningens uppfattning om att det är angeläget att bekämpa den organiserade brottslighet som riktas mot välfärdssystemen och att området är prioriterat. När det gäller förutsättningarna för samverkan genom informationsutbyte anser utredningen att det ännu är för tidigt att dra några slutsatser om vilka effekter den sekretesslättning som den nya lagstiftningen innebär vid informationsutbyte inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot organiserad brottslighet. Det är därför svårt att bedöma i vilken utsträckning som den nya lagen förbättrar förutsättningarna för att utveckla och stärka den samverkan som sker i dag.

Även om det kan finnas ett myndighetsinternt behov för utbetalande aktörer att se över den samverkan som sker i dag anser utredningen, med beaktande av ovanstående, samt med hänsyn till det utvecklingsarbete som för närvarande pågår inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet att det inte finns skäl att i nuläget lägga ytterligare förslag i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottsutsatta myndigheter.

### 9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

**Utredningens bedömning:** Genom den utvidgning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen som utredningen föreslår kommer fler misstänkta brott mot välfärdssystemen att omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

**Utredningens förslag:** Det införs en skyldighet för konkursförvaltare, företagsrekonstruktör och Kronofogdemyndigheten att anmäla brott mot bidragsbrottslagen i fråga om lönegaranti. Vidare införs en skyldighet för Skatteverket att anmäla brott mot 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken (1962:700) om gärningen har

samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Det införs också en skyldighet för Skatteverket att anmäla brott mot folkbokföringslagen (1991:481).

## Skälen för utredningens bedömning och förslag

### *Gällande rätt*

När det gäller brott mot välfärdsystemen kan sådana förfaranden rymmas under ett flertal olika brottsrubriceringar. Myndigheternas författningsreglerade skyldighet att anmäla brott är då beroende av vilken straffrättslig bestämmelse som är tillämplig.

I ett flertal fall lämnas uppgift till brottsbekämpande myndigheter med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL. Så är fallet avseende t.ex. misstankar om brott enligt bedrägeri-bestämmelserna i 9 kap. brottsbalken (1962:700), BrB, och misstankar om vissa brott som upptäcks i Skatteverkets folkbokförande verksamhet. Bestämmelsen ger myndigheterna en möjlighet att lämna vissa uppgifter. Någon generell författningsreglerad skyldighet för myndigheter att lämna uppgift om misstankar om brott till brottsbekämpande myndigheter finns inte i dag.

Däremot har vissa myndigheter i flera fall en författningsreglerad skyldighet som tar sikte på särskilt angivna brott. När det gäller brott mot välfärdsystemen finns en sådan skyldighet avseende brott mot bidragsbrottslagen. Av 6 § bidragsbrottslagen framgår att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen samt kommuner och arbetslöshetskassor ska göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. I fråga om när ett brott ska anmälas anges i förarbetena till lagen att anmälaren bör göra en preliminär bedömning av såväl objektiva som subjektiva omständigheter för att sälla bort klara fall där inte brott har begåtts. Det anges att en sådan bedömning även inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott har varit mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Anmälan bör ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. (Prop. 2006/07:80, s. 90)

Enligt 7 kap. 16 § konkurslagen (1987:672) är en konkursförvaltare skyldig att underrätta allmän åklagare om brott som avses i 11 kap. BrB. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten.

Enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) ska förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter, med vissa undantag, göra anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt lagen har begåtts. Enligt 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska Skatteverket, utöver vad som följer av 17 § skattebrottslagen, göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till vissa särskilt angivna brott, bl.a. bokföringsbrott och brott mot låneförbuden i aktiebolagslagen (2005:551).

### *Behovet av en tydlig skyldighet att anmäla brott mot välfärdssystemen*

De utbetalande myndigheterna kan omöjligen upptäcka alla bidragsbrott eller andra brott som riktas mot välfärdssystemen. Som nämns inledningsvis är det dock av vikt att den misstänkta brottsligheten som faktiskt upptäcks också anmäls och därmed kommer till brottsbekämpande myndigheters kännedom. Frågan är om det finns anledning att tydliggöra myndigheternas skyldigheter att anmäla brott mot välfärdssystemen.

Utifrån det material som utredningen tagit del av går det inte att dra några säkra slutsatser om i vilken utsträckning misstankar om brott som upptäcks också anmäls. Utredningens uppfattning är dock att misstankar om brott mot välfärdssystemen av olika skäl inte alltid anmäls. Som redovisats tidigare kan detta bero på flera faktorer. En kan vara otydliga regelverk eller bristande kunskaper om vilken skyldighet att anmäla brott som aktörerna har. En annan kan vara ambitionsnivån och prioriteringarna hos den utbetalande aktören eller hos enskilda handläggare som upptäcker den misstänkta brottsligheten (jfr Brå 2015:8 s. 92).

Utredningen kan konstatera att det särskilt råder en osäkerhet hos myndigheter om i vilken utsträckning en misstanke om brott får och ska lämnas i de fall en författningsreglerad skyldighet

saknas. Mot denna bakgrund finns det fog för att anta att de brott som upptäcks av myndigheterna inte alltid anmäls till brottsbekämpande myndigheter. Frågan är då om det finns anledning att ålägga fler aktörer anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen och om det även i övrigt finns skäl att införa en skyldighet att anmäla andra brott som riktas mot välfärdssystemen.

Eftersom det är mycket angeläget att de misstänkta brott som myndigheterna upptäcker faktiskt anmäls, måste regelverket kring myndigheternas skyldighet att anmäla vara tydligt och klart. En sådan tydlig och uttalad skyldighet skapar också förutsättningar för en likvärdig behandling oavsett vilket system som brottet riktas mot. Utredningen anser därför att fler brott som riktas mot välfärdssystemen bör omfattas av en författningsreglerad skyldighet att göra anmälan. Vidare bör kretsen som omfattas av en sådan skyldighet också utvidgas.

En anmälningsskyldighet kan utformas antingen genom en allmän eller generell skyldighet för myndigheter att anmäla misstänkta brott eller utformas som en skyldighet gällande vissa särskilt utpekade brott.

#### *Det bör inte införas en generell skyldighet att anmäla brott*

Som ovan nämns finns det inte i dag någon generell författningsreglerad skyldighet för myndigheter att underrätta brottsbekämpande myndigheter om misstankar om brott. Frågan om att införa en sådan allmän eller generell skyldighet för myndigheter att anmäla brott har behandlats tidigare och togs upp i samband med att 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100), nuvarande 10 kap. 24 § OSL, infördes.

I propositionen 1983/84:142 (s. 23 f.) behandlades frågan om införande av en allmän skyldighet för myndigheterna att under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter om brottsmisstankar eller om det skulle vara tillräckligt att öppna upp en möjlighet för myndigheterna att lämna ut sådana uppgifter i vissa fall. Departementschefen framhöll bl.a. att det redan på ett flertal områden fanns bestämmelser om skyldighet för en viss myndighet att anmäla misstankar om brott. Detta kunde ses som ett uttryck för att en angiven myndighet har ett särskilt ansvar för att brottslighet av ett visst slag kommer till de

brottsbekämpande myndigheternas kännedom. En generell bestämmelse om uppgiftsskyldighet skulle därför leda till att flertalet riktade bestämmelser måste utmönstras och en sådan utveckling skulle knappast vara ägnad att främja den brottsbekämpande verksamheten. Departementschefen ansåg vidare att de riktade bestämmelserna ofta var att föredra framför en generell bestämmelse, eftersom de markerar att just den myndigheten har ett särskilt ansvar för att brott av ett visst slag blir beivrade. I den mån det fanns behov av att ålägga myndigheterna ytterligare skyldighet att rapportera brottsmisstankar till polis eller åklagare, ansågs det därför vara en effektivare metod att införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet i de författningar som reglerar myndigheternas verksamhet, än att införa ett allmänt påbud om att myndigheterna ska anmäla brott.

I propositionen framhölls dock att även om en myndighet inte har en författningsreglerad skyldighet att göra en polisanmälan vid misstanke om brott, innebär inte det att en myndighet alltid kan förhålla sig passiv. Tvärtom anfördes det att det anses önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter som infördes med stöd av bestämmelsen att lämna ut uppgifter om brott. Frågan om huruvida en uppgift ska lämnas ut eller inte beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. När en myndighet överväger att göra en polisanmälan ska myndigheten särskilt beakta brottets svårighetsgrad och hur starka misstankarna är. (s. 32)

Resonemanget i propositionen utmynnade i att en generell skyldighet för myndigheter att anmäla brott inte infördes. I stället infördes den sekretessbrytande bestämmelsen som ger myndigheterna möjligheter att anmäla brott.

Utredningen anser att de argument som tidigare förts fram och som redovisas ovan mot en generell skyldighet att anmäla misstänka brott alltjämt är bärande. Det kan då särskilt framhållas att en uttryckligt angiven skyldighet att anmäla en viss typ av brott kan ses som ett uttryck för att en viss myndighet har ett särskilt ansvar för att anmäla en viss typ av brottslighet. Utredningen anser därför att skyldigheten att anmäla misstänkta brott bör framgå av särskilt utformade bestämmelser.

*Skyldighet att anmäla brott mot bidragsbrottslagen*

Som ovan nämnts omfattas Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen samt kommuner och arbetslöshetskassor av skyldigheten att anmäla misstänka brott mot bidragsbrottslagen. Någon författningsreglerad skyldighet för dessa myndigheter att anmäla misstankar om brott som riktas mot välfärdssystemen som i dag faller utanför den lagens tillämpningsområde finns inte.

Av utredningens kartläggning framgår bl.a. att av de brottsanmälningar som Arbetsförmedlingen har gjort avser majoriteten grova bedrägerier (46 procent). Bedrägeri av normalgraden avser 9 procent av anmälningarna. Anmälningar som rubricerats som bidragsbrott utgör 26 procent (18 procent avser ringa brott) och anmälningar med rubriceringen urkundsförfalskning 19 procent. Också viss allvarlig brottslighet mot Försäkringskassan bedöms i dag i praxis enligt bedrägeribestämmelsen. Detta innebär att Arbetsförmedlingen inte har en författningsreglerad skyldighet att anmäla de misstankar om brott mot bedrägeribestämmelserna i 9 kap. BrB som utgör majoriteten av de brottsliga förfaranden som riktas mot myndighetens utbetalningssystem. Inte heller Försäkringskassan har en författningsreglerad skyldighet att anmäla brott mot 9 kap. BrB.

Oavsett i vilken utsträckning myndigheterna anmäler sådan allvarlig brottslighet, finns det enligt vår uppfattning ett värde i att regelverket kring anmälningsskyldigheten är enhetligt och tydligt reglerat. Vi menar att såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan bör ha en skyldighet att anmäla sådana brottsliga förfaranden som beskrivs ovan.

För att få en än mer samlad och enhetlig reglering vad avser mer organiserade brott som riktas mot välfärdssystemen föreslår utredningen att ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till denne också ska omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde (se kapitel 10). En följd av en sådan utvidgning är att såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan i situationerna som beskrivs ovan kommer att omfattas av en skyldighet att anmäla brott även såvitt avser sådana förfaranden som i dag bedöms enligt 9 kap. BrB. Med hänsyn till hur 6 § bidragsbrottslagen



är utformad bedömer utredningen att någon ändring av bestämmelsen därför inte är nödvändig.

Det har ifrågasatts om inte också andra myndigheter som t.ex. Bolagsverket och Skatteverket bör ha en skyldighet att anmäla misstänkta brott mot bidragsbrottslagen. Utredningen anser inte att någon anmälningsskyldighet för dessa bör införas. Skälen till det är att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning andra myndigheter än de brottsutsatta kan uppnå tillräckligt hög styrka i sina misstankar utan att först ha kontakt med den myndighet som är brottsutsatt. Med hänsyn till utredningens förslag att utvidga lagen om underrättelse-skyldighet såväl avseende vilka utbetalningar som vilka myndigheter som ska omfattas kommer dock de utbetalande myndigheterna att få bättre förutsättningar att upptäcka och därmed anmäla misstänkt brottslighet. En underrättelse lämnas således till den utbetalande myndigheten som efter utredning är den som är bäst lämpad att avgöra när det föreligger misstankar om brott. En annan ordning kan leda till att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna blir otydlig och att de brottsbekämpande myndigheterna belastas med anmälningar från flera olika myndigheter avseende samma misstankar. Någon skyldighet att anmäla brott mot bidragsbrottslagen för andra än utbetalande aktörer föreslås därför inte.

### *En anmälningsskyldighet gällande brott mot lönegarantin införs*

Beslut om lönegaranti kan enligt lönegarantilagen (1992:497) fattas av konkursförvaltare, företagsrekonstruktör och Kronofogdemyndigheten. Det finns i dag ingen skyldighet att anmäla brott som riktas mot lönegarantisystemet. Eftersom vår kartläggning har visat att även detta system är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet menar vi att beslutande aktörer bör omfattas av en sådan skyldighet.

Det finns flera tänkbara lösningar när det gäller var en bestämmelse om anmälningsskyldighet ska placeras. Ett alternativ är att reglera detta i såväl konkurslagen som i lagen om företagsrekonstruktion (1996:764) samt föra in en sådan skyldighet för Kronofogdemyndigheten i bidragsbrottslagen. En annan möjlig lösning är att reglera anmälningsskyldigheten i lönegarantilagen.

Dessa alternativ är dock inte förenliga med vår ambition om att skapa ett enhetligt och sammanhållet regelverk kring brott mot väl-

färdssystemen. Eftersom lönegarantin med våra förslag lyfts in i bidragsbrottslagens tillämpningsområde menar vi att den mest ändamålsenliga lösningen är att reglera skyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen. Skyldigheten bör omfatta samtliga aktörer som kan besluta om lönegaranti.

*En anmälningsskyldighet gällande brott i samband med rot- och rutavdrag införs*

Skatteverket har som ovan framgått redan i dag en skyldighet att anmäla vissa särskilt angivna brott, vilket följer av 17 § skattebrottslagen och 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen. Någon författningsreglerad skyldighet för Skatteverket att anmäla bedrägerier riktade mot systemet med rot- och rutavdrag finns dock inte. I enlighet med ovanstående resonemang anser utredningen att en sådan bör införas.

När det gäller frågan om var en anmälningsskyldighet bör regleras menar vi att det är mest adekvat att införa en sådan bestämmelse i skatteförfarandeförordningen. I denna regleras de brott utanför skattebrottslagen för vilka en anmälningsskyldighet föreligger. Ett tillägg bör därför göras i form av en femte punkt i första stycket 18 kap. 8 § i förordningen.

I fråga om den närmare utformningen av bestämmelsen menar vi att man bör ta intryck av de formuleringar som används i propositionen 2016/17:89 (s. 41–43) i vilken läggs förslag om att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska omfatta rot- och rutbedrägerier. Den utformning som föreslås där innebär att brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ BrB omfattas om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. De paragrafer i brottsbalken som det hänvisas till omfattar olika grader av bedrägeribrott samt försök, förberedelse och stämpling till brott. Genom en sådan formulering menar regeringen att bedrägeribrott som är hänförliga till rot- och rutavdragen kommer att omfattas. Utredningen delar denna bedömning och föreslår att samma formulering används i skatteförfarandeförordningen för Skatteverkets anmälningsskyldighet för brott som har samband med rot- och rutavdrag.

*En anmälningsskyldighet gällande folkbokföringsbrott införs*

I kapitel 7 föreslår vi att det införs ett folkbokföringsbrott, såväl av normalgraden som grovt brott.

Skatteverket handlägger cirka tre miljoner folkbokföringsärenden per år och för år 2015 avsåg cirka 122 000 av dessa invandringsärenden och cirka 1,1 miljoner flyttningsanmälningar. Det har till utredningen framförts att det i allt högre grad upptäcks att uppgifter som lämnas eller intyg som förevisas är oriktiga eller befaras vara oriktiga vilket också framkommer i utredningens kartläggning. Enligt siffror, redovisade till utredningen, anmälde Skatteverkets folkbokföringsverksamhet 93 misstankar om brott under 2016.

Med hänsyn till den mängd ärenden som handläggs varje år inom folkbokföringsverksamheten och mot bakgrund av vad som framkommit i utredningens kartläggning bedömer utredningen att anmälningar inte sker från folkbokföringsverksamheten i samtliga de fall där en befogad brottsmisstanke redan utifrån dagens straffrättsliga bestämmelser uppstår. Detta antas bero dels på att det råder en stor osäkerhet om i vilken utsträckning en misstanke om brott får och ska lämnas i de fall en författningsreglerad skyldighet saknas, dels att det är en fråga om prioritering i den stora mängd ärenden som handläggs varje år. För att den nya straffbestämmelsen ska få avsedd effekt är det angeläget att en anmälningsskyldighet införs. Att folkbokföringsverksamheten får en lagstadgad skyldighet att anmäla brott leder till att brottsbekämpande myndigheter får vetskap om problemets omfattning och ges en möjlighet att beivra det samma.

Skatteverkets anmälningsskyldighet bör i detta avseende formuleras på motsvarande sätt som för Skatteverkets övriga verksamhet. Det innebär att så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott mot folkbokföringslagen ska myndigheten anmäla detta.



# 10 En mer samlad straffrättslig reglering

## 10.1 Inledning

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar kan utredningen konstatera att den straffrättsliga regleringen inte är sammanhållen. Detta kan leda till att det brottsbekämpande arbetet och arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar blir lidande. Mot denna bakgrund och med beaktande av det systemöverskridande perspektiv som finns med i våra bedömningar av vilka åtgärder som är mest angelägna att föreslå, är det enligt vår mening nödvändigt att föreslå vissa ändringar i bidragsbrottslagen (2007:612).

Regeringen har, vilket vi redogjort för i kapitel 2, tillsatt en utredare för att göra en omfattande utvärdering av bidragsbrottslagen (dir. 2016:61). Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om intentionerna med reformen har uppnåtts. Vi anser dock att det redan i detta sammanhang är av vikt att med fokus på den kvalificerade välfärdsbrottsligheten föreslå de ändringar som vi anser särskilt angelägna. Flera av de övriga förslag som lämnas i betänkandet utgår dessutom från att det finns en mer samlad och tydlig straffrättslig reglering avseende de brott som riktas mot välfärdssystemen än vad som är fallet i dag.

De förändringar som vi sett ett särskilt behov av och som behandlas nedan gäller en utvidgning av lagens tillämpningsområde och en justering av straffskalan för grovt bidragsbrott. Vi anser också att utredningar om grova bidragsbrott bör vara åklagarledda. Även andra problem som rör tillämpningen av bidragsbrottslagen har lyfts fram till utredningen. Som exempel kan nämnas frågan om vad som ska anses som ett eller flera bidragsbrott (se bl.a. NJA 2012 s. 886 och Göta hovrätts dom i mål nr B 672-16). Enligt utredningens mening

är det otillfredsställande att lagstiftningens konstruktion leder till att personer som systematiskt har begått bidragsbrott inte kan dömas för grovt brott på den grunden att varje enskilt belopp som utbetalats felaktigt inte ansetts tillräckligt högt. Dessa frågor kommer vi dock inte behandla i vårt betänkande.

Kapitlet inleds i avsnitt 10.2 med en redogörelse för den straffrättsliga regleringen och för de utgångspunkter som regeringen hade vid bidragsbrottslagens införande. I avsnitt 10.3 lyfts den huvudsakliga kritik som framförts mot lagens tillämpningsområde och i avsnitt 10.4 presenterar vi våra förslag till förändringar.

## 10.2 Kort om bidragsbrottslagen

När det gäller brott mot välfärdssystemen regleras de i dag i huvudsak av bidragsbrottslagen, även om bl.a. bedrägeribestämmelsen i brottsbalken kan bli aktuell i vissa situationer.

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen i kraft. Syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. I propositionen till lagen (prop. 2006/07:80) uttalade regeringen att det är mycket som talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp. Det konstaterades att det inte i någon större utsträckning hade gjorts några omfattningsbedömningar av brottsligheten och att den undersökning som gjorts av Försäkringskassan och som indikerade en förhållandevis låg omfattning, hade begränsat värde vid en internationell jämförelse. Regeringen uttalade att det inte fanns någon anledning att tro att de svenska välfärdssystemen skulle vara mindre utsatta för brott än vad som är fallet i andra länder där det konstaterats en betydligt större omfattning än i Sverige (s. 35–38).

Regeringen anförde vidare att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar effekt på statens finanser. Det finns i förlängningen en risk att nuvarande ersättningsnivåer inte kan upprätthållas, vilket riskerar att främst drabba dem som är mest beroende av ett väl fungerande skyddsnet. En omfattande brottslighet som inte förhindras och beivras på ett effektivt sätt medför också att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. Det är därför viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Även om man

prioriterar kontroller så kommer en grundlig kontroll endast att kunna ske i en relativt sett mycket liten andel av ärendena. Mot denna bakgrund och med beaktande av omfattningen av brottsligheten var det enligt regeringens mening av stor betydelse att välfärdssystemen har ett straffrättsligt skydd som är anpassat för de särskilda förhållanden som råder vid utbetalningar från systemen och som fungerar effektivt i de fall någon ertappas vid en kontroll. Ett effektivt straffrättsligt skydd är även viktigt för tilltron till välfärdssystemen och utgör en tydlig markering om att brott mot systemen är oacceptabelt. Vidare ansågs att det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen i huvudsak bör vara lika starkt som på skatteområdet. (s. 39–41)

### *Den straffrättsliga regleringen*

I bidragsbrottslagens 1 § anges tillämpningsområdet. Lagen gäller sådana bidrag, ersättning, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Den straffrättsliga bestämmelsen gällande uppsåtligt brott finns i 2 §. Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Grovt bidragsbrott regleras i 3 § där det anges att om det brott som avses i 2 § är grovt, döms till fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I enlighet med regeringens intentioner om att det finns anledning att även bestraffa vårdslösa beteenden finns i 4 § bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott. Om den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig döms inte till ansvar.

I 5 § sägs att den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas, inte döms till ansvar.

Slutligen finns i 6 § en anmälningsskyldighet som innebär att de aktörer som omfattas av 1 § ska göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

### *Utgångspunkter vid införandet av bidragsbrottslagen*

När det gällde utgångspunkterna för den närmare utformningen av den straffrättsliga regleringen konstaterade regeringen inledningsvis att förhållandena vid betalningar av förmåner skiljer sig i flera avseende från andra situationer där straffansvar för uppsåtligt bedrägeribrott kan förekomma. Inom välfärdssystemen hanteras mycket stora mängder ärenden med ett samtidigt krav på snabbhet och effektivitet. Eftersom det är svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende, är det nödvändigt att förmånstagarna visar lojalitet och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar. En ändamålsenlig straffrättslig reglering förutsätter därför att det straffbara området är utformat så att de i sammanhanget straffvärda beteendena kriminaliseras. Regeringen menade att, utöver uppsåtliga ageranden, även grovt oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar från välfärdssystemen borde kriminaliseras. Enligt regeringens mening var det även viktigt att brottsförutsättningarna skulle vara anpassade till de särskilda förhållanden som råder inom välfärdssystemen för att lagstiftningen skulle bli ändamålsenlig. Av särskild betydelse, menade man, var att systemens funktion i stor utsträckning bygger på att förmånstagare anmäler till utbetalande aktörer om de förhållanden som legat till grund för rätten till en utbetalning har ändrats. Det är inte ovanligt att förmånstagare underlåter att anmäla sådana ändringar och att detta leder till felaktiga utbetalningar och utredningar om misstänkt brott. Regeringen menade därför att brottsförutsättningarna bör vara tydliga i fråga om straffansvar för sådan underlåtenhet och man ansåg även att brottets fullbordanspunkt borde ses över i sammanhanget. Regeringen menade slutligen att tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser var av särskild betydelse på detta



område med hänsyn till det långtgående utredningsansvar som de utbetalande aktörerna har i fråga om felaktiga utbetalningar och till den samverkan som sker med polis och åklagare. En tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering bidrar till att effektivisera detta arbete och främjar därmed en effektiv lagföring. Vidare har de utbetalande aktörerna en långtgående serviceskyldighet som innefattar att information ska lämnas om bl.a. straffrättsliga påföljder av brott i samband med utbetalningar. Regeringen menade att informations-skyldigheten är av vikt särskilt eftersom de flesta medborgare i större eller mindre utsträckning tar del av utbetalningar från välfärdssystemen. Därför, menade man, finns också ett allmänt behov av tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser på detta område. (Prop. 2006/07:80 s. 41–43)

### 10.3 Tidigare kritik mot tillämpningsområdet

Det har under senare år framförts kritik mot bidragsbrottslagens utformning innebärande att tillämpningsområdet är för begränsat.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar lade i sitt betänkande *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) fram förslag om att bidragsbrottslagen också borde omfatta sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om, samt bidrag och ersättningar till vårdgivare som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar. Delegationen konstaterade att bidragsbrottslagens utformning innebar att sådana ersättningar som ges till arbetsgivare och vårdgivare som ersättning eller som skattekreditering, men vars syfte är att ge stöd till enskilda personer utsluts från lagens tillämpningsområde. När det gäller stöd till arbetsgivare handlar det enligt delegationen om en subvention av anställningen av en enskild person och när det gäller vårdgivare handlar det om en subvention av tandvårdskostnaden. Delegationen menade att det fanns anledning att överväga om dessa avgränsningar var ändamålsenliga.

När det gällde tandvårdsstödet menade man att det fanns en risk att ersättning utbetalades fast att patienten inte var berättigad till ersättning, t.ex. på grund av utlandsboende. Det fanns vidare risk att tandläkare utför vård som inte är nödvändig, dvs. en överkon-

sumtion av ersättning, samt att tandläkaren debiterar vård som inte är utförd. För de arbetsmarknadspolitiska stöden konstaterade delegationen att det förekom såväl avsiktliga som oavsiktliga fel. Delegationen konstaterade att en konsekvens av att stöd till arbetsgivare och tandvårdsstöd inte omfattades av bidragsbrottslagen var att brott mot dessa stöd även i framtiden skulle bedömas enligt bedrägeribestämmelsen. De problem vid hantering av bidragsbedrägerier som regeringen pekar på i propositionen, menade delegationen, fanns även i fråga om dessa bidragsformer, t.ex. att grov oaktsamhet inte var straffbar. Delegationen menade att denna avgränsning vidare innebar att den omfattande samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer som sker kring bidragsbrottslagen och dess tillämpning i praktiken inte berör Arbetsförmedlingen samt att intentionerna om att myndigheter skulle arbeta med ett och samma straffrättsliga regelverk inte till fullo uppnått.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar påpekade också att Arbetsmarknadsstyrelsen i sitt remissvar över Bidragsbrottsutredningen (SOU 2006:48) anført att det borde övervägas om det fanns skäl att införa en motsvarande lagstiftning rörande bidrag som betalas ut till företag för att subventionera kostnaderna för anställning av enskilda personer, exempelvis lönebidrag. Delegationen menade att de problem som regeringen anført om att det skulle vara svårt att skilja de arbetsmarknadspolitiska stöden från de näringspolitiska, jordbrukspolitiska eller regionalpolitiska stöden kunde lösas. Inget av dessa senare stöd är konstruerade som välfärdssystem och de betalas inte ut av vare sig Arbetsförmedlingen eller någon annan av de myndigheter och organisationer som omfattas av bidragsbrottslagen. Delegationen konstaterade avslutningsvis att arbetsgivare och vårdgivare kan vara både fysiska och juridiska personer och att en ställföreträdare för en juridisk person under vissa förhållanden kan ställas till ansvar för brott som har begåtts i näringsverksamhet. Detta torde enligt delegationen inte hindra att bidragsbrottslagen tillämpas även på stöd till arbetsgivare och vårdgivare. (s. 192–197)

I likhet med Delegationen mot felaktiga utbetalningar och på de skäl som delegationen angav, framfördes i betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt* (SOU 2014:16) att det finns anledning att utvidga tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen på sätt som hade föreslagits av delegationen för att minska de felaktiga utbetalningarna av

arbetsmarknadspolitiskt stöd till arbetsgivare. Utredningen framhöll också att Arbetsförmedlingen även utger bidrag och ekonomiskt stöd till anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser som inte alltid är arbetsgivare. Det borde därför övervägas om även stöd till sådana anordnare bör omfattas av bidragsbrottslagen. (s. 218–219)

Riksrevisionen har i sin rapport *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* (RiR 2011:20) bl.a. berört Arbetsförmedlingens utbetalningar. När det gäller utbetalningar av ekonomiska förmåner till enskilda individer är dessa relativt små medan den större delen av Arbetsförmedlingens utbetalningar går till företag. Riksrevisionen konstaterar att bidragsbrottslagen inte är tillämplig på utbetalningar till företag och att bedrägeribestämmelsen i stället aktualiseras. Vidare konstateras att det finns en diskrepans mellan dessa straffstadganden när det gäller underlåtenhet och grov oaktsamhet och att bedrägeribestämmelsen är svår att tillämpa på gärningar som handlar om att företag underlåtit att anmäla ändrade förhållanden, eftersom det krävs att underlåtenheten anses ha varit ett aktivt vilseledande. Enligt bedrägeribestämmelsen är det inte heller straffbart att vara grovt oaktsam när uppgifter lämnas. Riksrevisionen gjorde bedömningen att i de fall företag skulle uppge felaktiga uppgifter till Arbetsförmedlingen torde risken vara större för felaktiga utbetalningar med höga belopp än den är för någon av de mindre förmåner som utbetalas till enskilda individer. Trots detta finns inte motsvarande anmälningsskyldighet för myndigheterna att polisanmäla juridiska personer som agerat på ett sätt som lett till fara för felaktiga utbetalningar till företag. Riksrevisionen konstaterade dock att personer som driver företag kan dömas för bidragsbrott genom att medverka till att lämna oriktiga uppgifter och man gav som exempel att en VD för ett assistansföretag dömts för bidragsbrott genom att ha medverkat till att oriktiga uppgifter lämnats till Försäkringskassan vilket hade lett till att ersättning för personlig assistans betalats ut felaktigt. (s. 75)

Brå har konstaterat att det har framförts kritik mot att bidragsbrottslagen inte omfattar Arbetsförmedlingens företagarsöd (2015:8 s. 128). Brå har i rapporten ett brett synsätt på välfärdsbrott och inkluderar även lönegarantibedrägerier. Det konstateras att gärningspersonerna växlar mellan olika bidrag och begår samma handlingar. Därför, menar Brå, bör regeringen överväga om det inte skulle

förenkla situationen med en likartad straffrättslig reglering av samtliga välfärdsbrott.

## 10.4 Våra överväganden

### 10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

**Utredningens förslag:** Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde. Lagen ska också gälla för lönegaranti som beslutas med stöd av lönegarantilagen (1992:497).

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Bidragsbrottslagens nuvarande tillämpningsområde*

Som redogjorts för i avsnitt 10.2 gäller bidragsbrottslagen sådana bidrag, ersättning, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. I fråga om lagens tillämpningsområde anförde regeringen i propositionen att det i en allmän mening torde vara någorlunda klart vilka ersättningar, bidrag och andra förmåner som omfattas av välfärdsystemen, men att det inte kan dras någon skarp gräns för vad som utgör välfärdssystemen. I propositionen räknade regeringen upp ett antal förmåner som man ansåg vara centrala (bl.a. socialförsäkringsförmåner, arbetslöshetsersättning, studiestöd, ekonomisk bistånd enligt socialtjänstlagen, bidrag och ersättningar från Migrationsverket och arbetsmarknadspolitiska bidrag och ersättningar), men sa att det finns ett flertal ekonomiska förmåner som i vid mening kan sägas ha till syfte att värna den sociala tryggheten och som i vart fall till viss del uppvisar de särdrag som är typiska för välfärdssystemen. Eftersom det enligt regeringen inte var möjligt att göra en principiell avgränsning av välfärdsförmåner, blev det i stället nödvändigt att anlägga ett praktiskt angreppssätt. Med en sådan utgångspunkt ansåg

regeringen att lagstiftningen bör omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen med utgångspunkt i att det här är särskilt viktigt att det finns ett förtroende för systemen och är av störst betydelse att brott förhindras. (Prop. 2006/07:80 s. 11–15 och 67–69)

När det gäller förmåner som betalas ut till annan än den som stödet avser, ansåg regeringen att sådana inte borde omfattas av lagen. Dessa stödformer är som regel verksamhetsanknutna och betalas ut till exempelvis arbetsgivare. Till sådana förmåner hör lönebidrag som betalas ut direkt till arbetsgivare och olika former av anställningsstöd som lämnas till arbetsgivare genom kreditering på skattekonto. Regeringen konstaterade att brott självfallet kunde förekomma även beträffande sådana stödformer, men att det skulle innebära stora svårigheter att avgränsa dessa förmåner från andra liknande stödformer som riktar sig till arbetsgivare och andra. Lagen borde därför inte omfatta denna typ av stöd. Regeringen menade också att det utanför lagens tillämpningsområde även borde lämnas sådana förmåner som till viss del syftar till social trygghet men som i vart fall hanteras utanför de centrala delarna av välfärdssystemen och som är mindre betydelsefulla, exempelvis lönegarantiersättning. (s. 68–69)

*En utvidgning av tillämpningsområdet leder till en mer samlad och likartad straffrättslig reglering*

Av propositionen till bidragsbrottslagen framgår enligt ovan att övergripande syften med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar, att stärka tilltron till välfärdssystemen och skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt.

För att uppnå dessa syften menar vi att det är angeläget att de fullt ut får genomslag i lagstiftningen. Det är av stor vikt att välfärdssystemen skyddas av en effektiv lagstiftning av de skäl som lyfts fram i propositionen. Detta beror såväl på de särdrag som föreligger då beslut fattas och ersättning utbetalas som på att förtroendet för systemen måste upprätthållas. Vidare måste en markering göras mot den brottslighet som direkt riktas mot statens finanser. Enligt vår mening behövs därför ett förstärkt straffrättsligt skydd som går utöver det skydd som bedrägeribestämmelsen erbjuder. Med hänsyn till

detta instämmer utredningen i den kritik mot lagens tillämpningsområde som redogjorts för i avsnitt 10.3.

Utöver den kritik som tidigare riktats mot tillämpningsområdet har, vilket påpekats på flera ställen i detta betänkande, företagen fått en allt större roll inom välfärdssystemen och av vår kartläggning har framkommit att förekomsten av företagsformen är allt vanligare i den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Det gäller såväl hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som exempelvis vid utbetalning av lönegaranti.

Arbetsförmedlingen gör stora utbetalningar till företag som i dag inte omfattas av bidragsbrottslagens förstärkta skydd. Likaså betalar Försäkringskassan ut stora summor i tandvårdsstöd. (Se vidare avsnitt 8.3.3.) Dessa ersättningar har det gemensamt att de avser enskilda personer men betalas ut till arbetsgivare och vårdgivare. De omfattas därmed inte av bidragsbrottslagens regler.

Det har under arbetets gång även framkommit att det råder viss osäkerhet om huruvida assistansersättning, som beviljats en enskild person men utbetalats till anordnaren av assistansen efter anvisning av den enskilde, faller in under bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Den tolkning av tillämpningsområdet som gjorts i praxis framstår inte som självklar eller tydlig. I konkurrens hänseende har bidragsbrottslagen som är en specialstraffrättslig lagstiftning företräde framför bedrägeribestämmelsen. Det innebär att om bidragsbrottslagen är tillämplig ska inte bedrägeribestämmelsen tillämpas (prop. 2006/07:80 s. 80). I Svea Hovrätts dom den 23 juli 2015 i mål nr B 5912-14 hade domstolen att ta ställning till hur ett förfarande som kunde falla in under såväl bedrägeribestämmelsen som bestämmelsen om bidragsbrott skulle rubriceras. Målet gällde felaktigt utbetalad assistansersättning. I målet var det inte de enskilda personerna som lämnat falska eller felaktiga uppgifter till Försäkringskassan och inte heller upprättat osanna handlingar. Personerna var i stället enligt hovrätten redskap i ett välorganiserat bedrägeri mot Försäkringskassan. Tingsrätten hade i rubriceringsfrågan bedömt de gärningar som avsåg felaktigt utbetald assistansersättning som grova bedrägerier såvitt avsåg tiden före bidragsbrottslagens ikraftträdande och som grova bidragsbrott för tiden därefter. Hovrätten gjorde dock en annan bedömning och anförde följande (s. 119 f.).

Syftet med bidragsbrottslagen framgår enligt hovrätten mycket tydligt genom hela propositionen, nämligen att på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kunna lagföra ett utbrett fusk med bidrag som betalas ut till enskilda individer för privat bruk. Beträffande vilka som främst avsågs kunna bli brottssubjekt anförs också i propositionen att det i första hand är förmånstagaren själv. Detta framgår med särskild tydlighet när det genomgående talas om att det är förmånstagaren som lämnar en oriktig uppgift eller åsidosätter en anmälningsskyldighet, något som bl.a. ledde till att ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott infördes och att bidragsbrottet konstruerades som ett farebrott. Syftet med lagen förstärks ytterligare genom att en möjlighet till självrättelse också infördes, något som endast torde vara relevant för enskilda bidragstagare. Som anförs i propositionen (s. 96) omfattar straffansvaret emellertid även sådana fall där någon annan person, exempelvis en arbetsgivare, medvetet lämnar en oriktig uppgift, som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan. Här är en rimlig tolkning att det exempelvis kan röra sig om en arbetsgivare som vill "hjälpa till" genom att lämna oriktiga uppgifter om en arbetstagares inkomst.

När det gäller rubriceringen av de gärningar som avser de felaktigt utbetalda assistansersättningarna till [företaget] gör hovrätten därför följande bedömning. Som redan beskrivits, och som ytterligare kommer att framgå under respektive åtalspunkt, är omständigheterna i detta mål väsentligt annorlunda än vad som enligt hovrätten får förutsättas för att en bedrägerigärning bör rubriceras som bidragsbrott, även om de objektiva rekvisiten kan sägas vara desamma. Det är således här inte förmånstagarna, brukarna, som har försökt att eller lyckats tillskansa sig oriktiga utbetalningar eller i realiteten erhållit sådana oriktiga utbetalningar. Det är heller inte dessa som har lämnat felaktiga och falska uppgifter till Försäkringskassan eller upprättat osanna handlingar. Förmånstagarna, brukarna, har i stället enligt hovrätten varit redskap i ett välorganiserat bedrägeri mot Försäkringskassan, planerat och utfört av företrädare för assistansanordnarbolaget [företaget] och vissa av deras anställda och skenanställda assistenter. Allt har skett över brukarnas huvuden och vissa av dem har lidit men. Det rör sig om ett avancerat brottsligt utnyttjande av systemet. Medlen, brottsvinsten, har gått till företrädare för [företaget] och utnyttjats för privat berikande. Belysande är vad som sägs i propositionen (s. 82) om grovt bidragsbrott. Ett bidragsbrott kan komma att rubriceras som grovt om det avser betydande belopp, om falska handlingar använts eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Straffskalan för ett grovt bidragsbrott är fängelse mellan sex månader och fyra år. Beträffande straffmaximum sägs i propositionen att det, till skillnad från vid andra typer av bedrägerier, är "... svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse sex år." Detta må möjligen vara fallet när det gäller enskilda förmånstagare. Det kan emellertid enligt hovrätten inte ha varit lagstiftarens mening att avhända sig möjligheten att utdöma strängare straff än fyra år vid grova, avancerade bedrägerier mot välfärdssystemet, där de tänkta

förmånstagarna endast är brottsverktyg, och upp till i princip obegränsade belopp.

Med hänsyn till vad som kan utläsas ur propositionen om de bakomliggande motiven till bidragsbrottslagen och syftet med lagstiftningen, kom hovrätten fram till att de gärningar som var föremål för åtalet skulle bedömas enligt bedrägeribestämmelserna i 9 kap. BrB och inte enligt bestämmelserna i bidragsbrottslagen även om de hade begåtts efter den 1 augusti 2007 då bidragsbrottslagen trädde i kraft.

För att åstadkomma den tydliga, sammanhållna och effektiva straffrättsliga reglering till skydd för välfärdssystemen som var regeringens ambition vid lagens införande, bör man, enligt vår mening, utvidga lagens tillämpningsområde till att gälla fler stöd som utgår från välfärdssystemen. Den utvidgning av bidragsbrottslagen som vi föreslår har sin grund i den kartläggning av den kvalificerade brottsligheten som vi gjort. Med denna som grund menar vi att en tydligare och mer ändamålsenlig ordning är att låta flera ersättningar som utbetalas av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen omfattas av lagens tillämpningsområde. Ytterligare en ersättningsform som regeringen i sin proposition uttryckligen lämnade utanför tillämpningsområdet bör enligt vår mening av samma skäl lyftas in i bidragsbrottslagen, nämligen lönegarantin. Även denna har visat sig vara utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet och det har i flera sammanhang lyfts fram till utredningen att det förekommer brott mot denna. Lönegarantisystemet uppvisar flera likheter med välfärdsförmånerna på så sätt att det är en skyddslagstiftning som träder in för arbetstagare i händelse av arbetsgivarens konkurs. Detta ställer krav på de som beslutar om lönegaranti att handlägga ärendena snabbt och effektivt, men ofta också på grundval av ett bristfälligt eller svårkontrollerat underlag. Vi menar därför att även detta system är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd.

Bidragsbrottslagens tillämpningsområde bör utvidgas till att även gälla sådana stöd som avser en enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde. Det innebär att stöd som utbetalas till enskilda näringsidkare eller juridiska personer (oavsett om dessa bedriver näringsverksamhet eller ej) kommer att omfattas. Utvidgningen avgränsas till att gälla för sådana stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Förslaget innebär att straffansvar enligt bidragsbrottslagen kan komma att träffa en företrädare för ett företag, t.ex. en företrädare för ett assistansbolag



som lämnar oriktiga uppgifter till Försäkringskassan eller en företrädare för ett företag som lämnar oriktiga uppgifter till Arbetsförmedlingen. Bidragsbrottslagen bör även utvidgas till att gälla lönegaranti som beslutas enligt lönegarantilagen.

Våra förslag är lagda med utgångspunkt i den kvalificerade välfärdsbrottsligheten, vilken står i fokus i detta betänkande. Det är emellertid inte uteslutet att det finns behov av ytterligare utvidgning av lagen. Det utvidgade tillämpningsområdet kan också innebära att det finns skäl att överväga andra ändringar i lagen. Det är dock rimligt att anta att sådana frågor kommer att behandlas av den pågående utredning som gör en översyn av bidragsbrottslagen. Utredningen noterar dessutom att riksdagen har gjort ett tillkännagivande till regeringen om att bidragsbrottslagen inte bara bör gälla enskilda individer utan även företag och organisationer (bet. 2016/17:SfU1).

Utöver de skäl för en utvidgning av lagen som presenterats ovan vill utredningen också lyfta fram ytterligare faktorer som talar för en mer samlad reglering. Efter att bidragsbrottslagen började tillämpas för vissa bedrägerier som begås mot vissa statliga och kommunala myndigheter kom dessa brott, som tidigare ingick i statistiken över bedrägeribrott, att särredovisas som brott mot bidragsbrottslagen. Eftersom vissa brott mot välfärdssystemen faller utanför bidragsbrottslagens tillämpningsområde kan vi dock konstatera att det trots särredovisningen fortfarande är förenat med stora svårigheter att få fram ett heltäckande och tillfredsställande underlag och statistik utan att göra manuella genomgångar av en stor mängd material. Ett exempel på detta är att näringsförbudens tillämpning vid brott mot välfärden, vilket behandlas i kapitel 12, inte har kunnat undersökas på ett tillfredsställande sätt, eftersom det skulle ha krävts en så stor manuell arbetsinsats att den inte rymts inom ramen för utredningens arbete.

Enligt utredningens mening bidrar ovanstående till att det är svårt att få en sammanhållen bild av vilken brottslighet som välfärdssystemen utsätts för och hur denna ser ut. Som ovan lyfts fram finns anledning att tro att stora summor utbetalas felaktigt till företag eller andra arbetsgivare, men statistiken över sådana brottsliga ageranden finns i så fall dold i den statistik som avser bedrägeribestämmelserna. Statistiken gällande bidragsbrott påverkas inte alls av denna typ av brottslighet, vilket kan leda till en felaktig uppfattning om brottslighetens tillvägagångssätt och omfattning. Även om viss ledning kan

sökas genom vem som anmält ett brott finns det en risk att brottslighet mot välfärdssystemen som initierats på annat sätt än genom en brottsutsatt myndighets anmälan faller utanför.

För att regeringen och myndigheterna ska kunna följa utvecklingen på området och få bättre kunskap om vilken typ av brottslighet som riktas mot välfärdssystemen samt få en uppfattning om omfattningen av denna, är en mer sammanhållen reglering till stor fördel. Detta är av vikt också för att kunna anpassa och utveckla de utbetalande myndigheternas kontrollverksamhet och deras befogenheter.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att brott mot välfärdssystemen i mycket större utsträckning måste hanteras enligt samma regelverk och omgärdas av ett förstärkt straffrättslig skydd, för att lagstiftningen ska utgöra ett effektivt medel för att bekämpa denna typ av brottslighet och för att kunna bedöma behovet av regeländringar.

#### 10.4.2 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs

**Utredningens förslag:** Straffskalan för grovt bidragsbrott skärps till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

#### Skälen för utredningens förslag

I bidragsbrottslagen finns som ovan framgått brott av fyra olika svårighetsgrader och följaktligen fyra olika straffskalor. Påföljden för vårdslöst bidragsbrott bestäms till böter eller fängelse i högst ett år. Normalgraden av bidragsbrott har en straffskala på fängelse i högst två år och det ringa brottet böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt bidragsbrott ska påföljden bestämmas till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Utgångspunkten vid valet av straffskalor i bidragsbrottslagen var, enligt regeringen, att den påföljdspraxis som finns på området i princip inte ska påverkas av den nya lagstiftningen, dvs. straffskalorna för bidragsbrott borde anpassas efter dem som gäller för bedrägeribrottet. Detta gjordes för bidragsbrott av normalgraden och ringa brott. I fråga om det grova bidragsbrottet sattes dock

straffmaximum till fyra år i stället för sex år som gäller för grovt bedrägeri. Som motivering till detta angav regeringen att det till skillnad från vid andra typer av bedrägerier är svårt att vid bidragsbrott se att det skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år (prop. 2006/07:80 s. 82–83). I den utvärdering av bidragsbrottslagen som nu pågår har regeringen emellertid på nytt lyft frågan om straffskalornas utformning och utredningen har getts i uppdrag att bedöma om regeringens antagande i fråga om straffvärde fortfarande är adekvat.

Mot bakgrund av resonemanget i förra avsnittet kring behovet av en sammanhållen och enhetlig reglering av brott mot välfärdssystemen och att vi föreslår att även utbetalningar som görs till andra än den enskilda personen, t.ex. till enskilda näringsidkare och juridiska personer, ska omfattas av lagen, bör straffskalan för grovt bidragsbrott ses över. Med den utvidgning av tillämpningsområdet som utredningen föreslår menar vi att det mycket väl kan förekomma gärningar med ett straffvärde som uppgår till fängelse i sex år. Det kan också anmärkas att det redan i dag finns ett antal exempel på domar gällande grovt bidragsbrott där påföljden bestämts till 3 år och därutöver, vilket möjligen gör att det antagande som regeringen gjorde i propositionen om gärningarnas straffvärde redan på den grunden kan ifrågasättas (se exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom 2016-04-28 i mål B 5320-15 samt Hovrättens för Skåne och Blekinge domar 2014-02-19 i mål B 3068-13 och 2014-07-28 i mål B 1555-14).

Genom att justera straffskalan för grovt bidragsbrott till ett straffmaximum på sex år sker en anpassning till bedrägeribestämmelsen. Förändringen innebär också en harmonisering med straffskalan för grovt skattebrott, vilket ligger i linje med utredningens uppfattning om att det straffrättsliga skyddet för statens utgiftssida bör vara lika starkt som skyddet för statens intäktsida. Genom den föreslagna ändringen av straffskalan ges förutsättningar för att kunna bestämma en adekvat påföljd för allvarliga brott som begås mot välfärdssystemen.

### 10.4.3 Grova bidragsbrott bör vara åklagarledda

**Utredningens bedömning:** Förundersökningar om grova bidragsbrott bör vara åklagarledda.

#### Skälen för utredningens bedömning

Misstankar om brott mot bidragsbrottslagen ska anmälas till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen. Så snart det på grund av anmälan eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska förundersökning inledas. Bestämmelser om detta finns i 23 kap. rättegångsbalken (1942:740), RB. Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

Brott för vilka saken anses vara av enkel beskaffenhet och där förundersökningen i normalfallet ska ledas av Polismyndigheten framgår av Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9) och av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (RPSFS 2014:5, FAP 403-5). Polismyndigheten leder enligt föreskrifterna bl.a. förundersökningar om bedrägeri, bedrägligt beteende, urkundsförfalskning, osant intygande samt brott mot bidragsbrottslagen.

Utredningen anser att det finns stora fördelar med att förundersökningar om grova brott som riktas mot välfärdssystemen bedrivs samordnat och i samarbete med de olika aktörer där den kompetens som är nödvändig finns (se vidare kapitel 11). Enligt utredningens mening kan det, utöver polisiär kompetens, finnas behov av att tillföra kompetens från de utbetalande myndigheterna, analytiker, it-forensiker, ekorevisorer eller skattebrottsutredare.

Åklagarmyndigheten har i RättsPM 2015:5 *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – Probleminventering och rekommendationer* lämnat bl.a. vägledning och rekommendationer för hur

en förundersökning gällande fusk med assistansersättning kan bedrivas. I promemorian lyfts bl.a. fram att åklagare betonar vikten av att de själva och övriga som arbetar med assistansbedrägerier har adekvat kompetens och erfarenhet. Detta gäller såväl åklagarna som polis och utredare hos Försäkringskassan m.fl. (s. 18). Förundersökningen bör bedrivas som ett projekt och som exempel på olika kompetenser som är viktiga nämner Åklagarmyndigheten att en ekorevisor eller annan finansiell utredare från polisen kan hjälpa till med att hitta tillgångar eller att göra kontoanalyser, vilket ofta har stor betydelse för bevisningen. I assistansärenden har också analytiker visat sig tillföra viktig kunskap. De har bl.a. analyserat filmer från kameraövervakningar och kunnat visa dels vilka assistenter som har varit hos brukaren, dels i vilken omfattning de varit där. Genom analys av telefonpositioneringslistor har inte bara kunnat visas var den fiktiva assistenten varit i förhållande till brukaren, utan också var personen vanligtvis befunnit sig (s. 36–37).

I rapporten *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – förslag på åtgärder* (ÅM-A 2015/0440) lämnar Åklagarmyndigheten förslag på mer övergripande, strukturella åtgärder som skulle kunna vidtas inom myndigheten för att ytterligare öka kvaliteten, enhetligheten och effektiviteten i brottsutredningar gällande fusk med assistansersättning. I rapporten framförs bl.a. att det bör övervägas om det s.k. fördelningscirkuläret (ÅFS 2005:9) bör ändras så att utredningar om grova bidragsbrott som regel bör vara åklagarledda. Åklagarmyndigheten framför att om även grovt bidragsbrott leds av åklagare tydliggörs bl.a. att denna brottslighet är prioriterad. I vilken utstäckning förslaget har lett till någon förändring är, vid betänkandes slutförande, oklart.

Utredningen delar den uppfattning som framförts av Åklagarmyndigheten. Enligt myndigheternas föreskrifter och allmänna råd leds förundersökningar om grovt bedrägeri av åklagare. Som en konsekvens av utredningens förslag om att utvidga tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och höja straffskalan bör redan av den anledningen även de grova bidragsbrotten vara åklagarledda då en mer komplicerad och avancerad brottslighet kommer att omfattas av lagen. Det finns också andra skäl som talar för att förundersökningar om grova bidragsbrott, vilka redan i dag omfattas av bidragslagens tillämpningsområde, som regel bör vara åklagarledda. Dessa redogör vi närmare för i kapitel 11.



# 11 Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

## 11.1 Inledning

För att upprätthålla trovärdigheten för välfärdssystemen och för rättsväsendet är det av stor vikt att bekämpningen av brott mot systemen är effektiv och rättssäker. Vi har därför, vilket vi också redogör för i kapitel 9 och 10, i uppdrag att analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärdssystemen och föreslå åtgärder som dels effektiviserar verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna, dels stärker samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter och brottsutsatta myndigheter. Uppdraget tar i första hand sikte på den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten. Det går dock inte att se denna brottslighet isolerad från brottslighet som inte är organiserad eller systematisk, vilket innebär att våra överväganden i vissa avseenden måste inkludera även enklare brott mot välfärdssystemen.

Sett till antal brott mot bidragsbrottslagen (2007:612) som anmäls utgör den största delen sådana som är av enklare karaktär. Enligt utredningens mening kan en mer effektiv bekämpning av enklare brott även förväntas leda till en mer effektiv brottsbekämpning av mer kvalificerad välfärdsbrottslighet. Utredningen anser därför att det finns skäl att se över den brottsbekämpande verksamheten så som den nu är organiserad.

I avsnitt 11.2 redogör vi för den nuvarande ordningen. I avsnitt 11.3 behandlar vi behovet av en förändring och de övergripande skäl som ligger till grund för vår bedömning att nuvarande ordning inte är den mest ändamålsenliga. Våra överväganden och förslag i syfte att effektivisera handläggningen av utredningar av bidragsbrott tar främst

sikte på organisatoriska förändringar. Dessa redogör vi för under avsnitten 11.4–5.

I kapitel 10 har vi bl.a. presenterat våra överväganden avseende tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen. Där redovisas de skäl som ligger till grund för förslaget att utvidga tillämpningsområdet för lagen. Utredningens överväganden i detta kapitel utgår från ett utvidgat tillämpningsområde så att fler brott riktade mot välfärdssystemen straffrättsligt bedöms enligt bidragsbrottslagen.

## 11.2 Gällande ordning

### 11.2.1 Brottsbekämpande verksamhet

#### Underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet är i vid bemärkelse verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning. Ett övergripande mål med underrättelseverksamheten kan sägas vara att förse brottsutredande myndigheter med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. Det framtagna underrättelsematerialet kan då läggas till grund för ett beslut om att inleda en förundersökning.

Underrättelseverksamhet kan pågå under lång tid och kan innebära att omfattande åtgärder vidtas i form av spaning och informationsinhämtning m.m. Genom de uppgifter som kommer fram kan brottsmisstankarna bli starka nog för att förundersökning ska inledas, eller så kan det visa sig att misstankarna saknar grund. Möjligheterna att använda tvångsmedel i underrättelsestadiet är begränsade. Som vi redogjort för i kapitel 9 är det ofta inte heller möjligt att i underrättelseverksamheten inhämta vissa uppgifter som omfattas av sekretess, då det många gånger krävs att förundersökning är inledd för att sekretessen ska brytas.

Underrättelseverksamhet bedrivs bl.a. hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, vid Skatteverkets skattebrottsenhet och inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Verksamheten hos Polismyndigheten och vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs med stöd av bestämmelserna i 2 § polislagen (1984:387). Bestämmelser som reglerar Skatteverkets



underrättelseverksamhet finns i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

## Förutredning

Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare ibland behöver vidta för att få tillräckligt underlag för beslut om huruvida förundersökning ska inledas eller inte. Några åtgärder som har karaktär av brottsutredning, t.ex. förhör och tvångsmedelsanvändning, får inte förekomma i en förutredning och den bör endast avse en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden. Det kan röra sig exempelvis om att inhämta kompletterande upplysningar från en anmälare eller att kontrollera dokument som har överlämnats tillsammans med anmälan. När det t.ex. gäller brottslighet med komplicerade affärstransaktioner och den rättsliga bedömningen långtifrån är självklar, kan förutredningen utnyttjas för att få klarhet i om ett visst förfarande är straffbart eller inte.

Till skillnad från underrättelseverksamhet kan förutredning inte pågå under någon längre tid och kan inte heller innebära att mer omfattande åtgärder vidtas. En skillnad mellan förutredning och underrättelseverksamhet är också att förutredningen är inriktad på misstankar om ett konkret brott, vilket underrättelseverksamheten inte är. Enligt JO bör en förutredning ses som ett led i tillämpningen av bestämmelserna om inledande av förundersökning i 23 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, (JO 1997/98 s. 98 f.).

## Förundersökning

Regler om förundersökning finns i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK.

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). Det innebär att en misstanke om ett särskilt brott måste finnas.

Det primära syftet med en förundersökning är att ta fram ett underlag för beslut i åtalsfrågan. Av 23 kap. 2 § RB framgår att ett syfte med förundersökningen är att det ska utredas om brott föreligger och vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Ett annat

syfte är att förbereda målet så att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid huvudförhandling i domstol. För målsägandens del utgör förundersökningen en möjlighet att få utrett om det finns grund för att framställa enskilt anspråk och vilka omständigheter det kan grundas på (22 kap. 2 § RB).

Enligt 23 kap. 3 § RB ska beslut att inleda en förundersökning fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Även Tullverket och Kustbevakningen kan ha rätt att inleda förundersökning i vissa särskilt angivna fall. I dessa fall gäller de befogenheter och skyldigheter som en undersökningsledare (nedan kallad förundersökningsledare) har enligt rättegångsbalken även för förundersökningsledaren vid dessa myndigheter. I en förundersökning är det förundersökningsledaren som leder utredningen och har ansvar för dess innehåll.

För åklagaren gäller i princip en absolut åtalsplikt (20 kap. 6 § RB). Mot denna svarar en i princip absolut förundersökningsplikt. Åtalsplikten och förundersökningsplikten är dock inte utan undantag. Enligt 23 kap. 1 § andra stycket RB behöver förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Reglerna om s.k. förundersökningsbegränsning ger också stora möjligheter för åklagaren eller förundersökningsledaren att begränsa en förundersökning (23 kap. 4 a § RB). Det innebär att åklagare eller förundersökningsledare under vissa förutsättningar kan lägga ned en påbörjad förundersökning eller besluta att förundersökning inte ska inledas.

Rena bötesbrott och brott som begås under rättegång undantas under vissa förutsättningar från kravet på förundersökning (23 kap. 22 § RB). Dessa kallas i den fortsatta framställningen för förenklade brottsutredningar. Förfarandet tar främst sikte på brottsutredningar av enkla, klart iakttagbara och ostridiga händelseförlopp direkt på platsen där bedömningen av det subjektiva rekvisitet typiskt sett inte vållar några svårigheter.<sup>1</sup>

I 23 kap. RB finns också regler som är avsedda att skydda den misstänktes rättssäkerhet under förundersökningen. Det finns bl.a. bestämmelser som reglerar den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen, rätten till offentlig försvarare och rätten att under vissa

---

<sup>1</sup> Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av brottmål utan förundersökning (FAP 404:1).

förutsättningar få domstolsprövning av vilka utredningsåtgärder som ska vidtas. För att säkerställa att den misstänktes intressen tillvaratas ställs också krav på objektivitet under förundersökningen (23 kap. 4 § RB). Det innebär bl.a. att åklagare och utredare är skyldiga att inte bara ta tillvara omständigheter och bevis som är till nackdel för den misstänkte, utan också att utreda sådant som talar till dennes fördel. Förundersökningen ska också bedrivas så att någon inte onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Förutom berörda principer om objektivitet och hänsyn understryks i paragrafen att utredningen ska bedrivas skyndsamt. Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned.

### Åtgärder under förundersökning

En förundersökning ska bedrivas brett, allsidigt och förutsättningslöst (Bring/Diesen, *Förundersökning*, 2009, s. 67). Det innebär att det är svårt att generellt ange vilka utredningsåtgärder som kan bli aktuella för att säkra bevisning av olika slag. Det kan t.ex. röra sig om förhör, brottsplatsundersökningar, spaning, kriminaltekniska undersökningar, konfrontationer, registersökningar, straffprocessuella tvångsmedel m.m.

Lagregleringen kring utredningsåtgärder begränsas i huvudsak till de mer ingripande åtgärder för vilka det är av särskild vikt att medborgarnas behov av integritet tillgodoses. I 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen finns regler för förundersökningens bedrivande och om vissa mindre ingripande tvångsåtgärder, t.ex. i samband med förhör. Användningen av andra straffprocessuella tvångsmedel är reglerad i 24–28 kap. RB. Rättegångsbalken innehåller inte någon definition av vad ett straffprocessuellt tvångsmedel är, men hit hör bl.a. gripande, anhållande och häktning, husrannsakan, beslag samt hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation.

Förundersökningen och de åtgärder som vidtas under förundersökningen ska dokumenteras. Vanligtvis sker detta i ett förundersökningsprotokoll.

En förundersökning kan avslutas antingen genom att den läggs ned eller genom beslut i åtalsfrågan. Har en fullständig förunder-

sökning utförts ska åklagaren ta ställning till om åtal ska väckas och därefter meddela beslut i frågan.

Före beslut i åtalsfrågan ska den misstänktes rätt till insyn i utredningen tillgodosetts (23 kap. 18 § RB). Det innebär att den misstänkte och hans försvarare bereds tillfälle att ta del av vad som förevarit under förundersökningen, vanligtvis genom att den misstänkte får del av förundersökningsprotokollet, och att påkalla eventuell ytterligare utredning eller andra åtgärder.

### *Förhör*

Att hålla av förhör utgör en väsentlig och betydelsefull del av förundersökningsarbetet. Förhör hör till de utredningsåtgärder som är författningsreglerade. Enligt 23 kap. 6 § RB får under förundersökning förhör hållas med envar, som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. I princip får, med undantag för förhör enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB, förhör inte hållas i brottsutredande syfte med vittnen, misstänkta eller utpekade gärningsmän utan att en förundersökning har inletts. Att förhör måste hållas inom ramen för en förundersökning innebär att förfarandet omgärdas av bestämmelser som avser att garantera rättssäkerheten för såväl den misstänkte som andra som hörs. I rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen finns bestämmelser som rör genomförande och dokumentation av förhör. Vem som ska hålla ett förhör, dvs. vem som ska vara förhørsledare, är inte reglerat i rättegångsbalken annat än vid förhör enligt 24 kap. 8 § RB (s.k. anhållningsförhör). När en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, ska den misstänkte, då han eller hon hörs, underrättas om misstanken.

### *Spaning*

Spaning utgör i princip en utredningsmetod och är i huvudsak helt oreglerad. Spaning kan ske i underrättelseverksamhet och som ett led i en förundersökning. Syftet med spaning är, när det föreligger en konkret brottsmisstanke, att införskaffa underlag för att bedöma om en förundersökning ska inledas eller om åtal ska väckas. Spaningsverksamheten kan också vara mer allmänt inriktad på att samla in,

bearbeta och analysera information som kan ha betydelse i ett framtida spanings- eller utredningsarbete.

Man kan skilja på yttre och inre spaning. Yttre spaning kan bestå i att hämta in upplysningar genom att observera misstänkta och andra, kartlägga kontakter, resor och andra förehavanden. Inre spaning kan bestå i att ta fram ett informationsunderlag om exempelvis en person eller ett företag genom att hämta uppgifter från register, gå igenom arkiverat material eller på annat sätt bearbeta information inifrån utredningslokalerna. Syftet med spaningen kan vara att man vill få en så fullständig bild av en misstänkt person som möjligt eller att man vill kartlägga ett antal personer som, mot bakgrund av vad som redan är känt om dem, kan antas ha samband med ett brott som har begåtts men där det ännu inte finns någon misstänkt gärningsman.

Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens spaningsinsatser som inte utgör ett led i en förundersökning sker med stöd av 2 § polislagen.

## **Straffprocessuella tvångsmedel**

I allmänhet avses med straffprocessuella tvångsmedel sådana tvångsmedel som förekommer i brottmålsprocessen. Bestämmelser om detta finns huvudsakligen i rättegångsbalken. All användning av straffprocessuella tvångsmedel är underkastad tre centrala allmänna principer, nämligen ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Ändamålsprincipen återspeglas i lagtext genom att det för varje tvångsmedel anges för vilka ändamål tvångsmedlet får användas. Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Enligt proportionalitetsprincipen ska en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Proportionalitetsprincipen är lagfäst i bl.a. 27 kap. 1 § tredje stycket RB beträffande beslag och hemliga tvångsmedel, 28 kap. 3 a § RB beträffande husrannsakan och 28 kap. 13 § RB beträffande kroppsbesiktning.

Tvångsmedel verkställs vanligtvis av polisman. Enligt 4 § polislagen är en polisman tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säker-

hetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

I det följande redogör vi för de tvångsmedel som är relevanta med hänsyn till utredningens förslag.

### *Beslag*

Bestämmelser om beslag i brottsutredningar finns i 27 kap. RB. Enligt huvudregeln får föremål tas i beslag om de skäligen kan antas vara av betydelse för en utredning om brott, har avhållits någon genom brott eller kunna komma att förverkas på grund av brott.

Skriftliga handlingar får i regel också tas i beslag om de inte omfattas av undantagen i bestämmelsen i 27 kap. 2 § RB. Begränsningen gäller bl.a. skriftliga handlingar som har ett innehåll som kan antas vara sådant att ett vittne kan vägra att uttala sig om det på grund av tystnadsplikt.

Det är i regel förundersökningsledaren eller en åklagaren som ska besluta om ett föremål eller en handling ska tas i beslag. Beslut om beslag verkställs i huvudsak av polisman. I utredningar där Skatteverket medverkar kan också skattebrottsutredare i vissa fall verkställa åklagarens beslut om beslag med stöd av 3 § lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

En polisman som griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som påträffas i beslag. Vid fara i dröjsmål får en polisman även i andra fall ta föremål i beslag utan föregående beslut av förundersökningsledare, om det inte är fråga om en försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag. Verkställs beslag av någon annan än förundersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, ska anmälan skyndsamt göras hos honom, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå. Även domstol kan besluta om beslag.

När något tas i beslag ska det dokumenteras i ett protokoll (27 kap. 13 § RB). I beslagsprotokollet ska det beslagtagna föremålet beskrivas noga. Där ska vidare ändamålet med beslaget anges samt andra omständigheter av betydelse.

*Husrannsakan*

Bestämmelser om husrannsakan i brottsutredningar finns i 28 kap. RB. Med husrannsakan avses undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe. Begreppet hus omfattar inte bara bostadshus utan även andra typer av byggnader, som fabriker, ekonomi- och uthusbyggnader och magasin. Med rum avses bl.a. kontor, lagerlokaler samt hytter och rum på fartyg. Med slutet förvaringsställe avses bl.a. bankfack eller stängd bil.

En husrannsakan kan vara antingen reell (28 kap. 1 § RB) eller personell (28 kap. 2 § RB). Reell husrannsakan görs för att söka efter föremål som kan komma att tas i beslag eller i förvar, eller för att undersöka omständigheter som kan få betydelse för en utredning om misstänkt brott eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § BrB. Personell husrannsakan används när en person eftersöks.

För att en reell husrannsakan ska få göras förutsätts att det finns anledning att anta att det har begåtts ett brott på vilket fängelse kan följa. Redan av kravet på att det ska förekomma anledning att anta att brott har förövats följer att en husrannsakan enligt paragrafen inte kan ske utan att också förutsättningar för att inleda förundersökning enligt 23 kap. 1 § RB finns. Man får alltså inte göra en husrannsakan i syfte att upptäcka brott eller för att skaffa information om annat brott än det som ligger till grund för åtgärden.

Reell husrannsakan får ske hos den som är skäligen misstänkt för brottet. I tre fall får husrannsakan ske även hos annan än den som är skäligen misstänkt för brottet, nämligen hos den där brottet har förövats, där den misstänkte har gripits eller på annat ställe om det annars finns synnerlig anledning att tro att åtgärden kommer att leda till det avsedda resultatet.

Beslut om husrannsakan meddelas av förundersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Husrannsakan verkställs av polisman. En polisman får också göra husrannsakan utan föregående beslut om det är fara i dröjsmål (28 kap. 5 § RB). Enligt 4 § lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar får åklagaren uppdra åt Skatteverket att medverka vid husrannsakan när sådan verkställs av en polisman. Skatteverket får då genomsöka de utrymmen som är föremål för husrannsakan.

Av 28 kap. 7 § RB framgår att den som verkställer en husrannsakan får anlita biträde av t.ex. en sakkunnig om det behövs. En sakkunnig får dock inte självständigt genomsöka lokal efter handling, utan syftet med att anlita en sakkunnig kan vara t.ex. för värdering eller för urval av de handlingar som ska tas i beslag. Därigenom kan man undvika att handlingar tas med från förrättningen i onödan.

### *Registertopsning*

Regler om kroppsbesiktning genom DNA-prov i annat syfte än att utreda brott, s.k. registertopsning, finns i 28 kap. 12 a § RB. I bestämmelsen anges att salivprov får tas på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om syftet är att göra en DNA-analys av provet och registrera uppgifter om resultatet av analysen i det DNA-register eller det utredningsregister som förs enligt polisdatalagen (2010:361).

För att det ska vara aktuellt med provtagning ska, liksom vid annan kroppsbesiktning, proportionalitetsprincipen i 28 kap. 3 a § RB tillämpas. Med tillämpningen av den principen säkerställs att rena bagatellbrott, där påföljden kan förväntas bli enbart böter, inte kommer att föranleda provtagning på den misstänkte. I bedömningen av behovet av provtagning bör det även kunna vägas in att prov inte ska tas om det är onödigt. Det är exempelvis naturligt att prov inte tas om den enskilde redan är registrerad i DNA-registret eller om DNA-prov redan har tagits under utredningen av brottet med stöd av 28 kap. 12 § RB. (prop. 2005/06:29 s. 23)

I Åklagarmyndighetens riktlinjer (RÅR 2008:1) anges bl.a. att den som är skäligen misstänkt för ett brott varpå fängelse kan följa, som huvudregel ska registertopsas. Beslut om sådan registertopsning ska fattas rutinmässigt. I riktlinjerna anges närmare på vilket sätt proportionalitetsprincipen ska komma till uttryck i tillämpningen.

Det finns inte några särskilda regler om vem som ska verkställa en kroppsbesiktning. Så länge åtgärden att genomföra en kroppsbesiktning genom salivprov inte kräver polisiär våldsanvändning är det inte något som hindrar att den som saknar polisens kompetens tar salivprovet. Detta innebär att även civila utredare hos Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har möjlighet att genomföra ett DNA-prov om den misstänkte går med på detta utan att



sätta sig till motvärn. (Se bl.a. Ds 2013:64 och Ekobrottsmyndigheten, *Registertopsning vid Ekobrottsmyndigheten*.)

### *Polismans befogenheter att använda våld*

Polisman har enligt 10 § polislagen (1984:387) särskilda befogenheter att, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Vidare har polisman samma rätt som var och en att bruka våld i skilda nödsituationer m.m. enligt 24 kap. BrB.

I 29 § polislagen finns regler som under särskilda förutsättningar ger annan än polisman rätt att använda samma våld som en polisman.

## **11.2.2 Organisation**

### **Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten**

Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Den operativa verksamheten inom Åklagarmyndigheten utövas i sju geografiska åklagarområden. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält ungefär motsvarande ett län. Myndigheten har också tre internationella åklagarkammare och en nationell åklagaravdelning. Åklagarmyndigheten har cirka 1 350 anställda varav cirka 900 är åklagare. Inom Åklagarmyndigheten finns tre utvecklingscentrum. Dessa har i uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden. Utvecklingscentrum i Stockholm ansvarar för metod- och rättsutveckling avseende förmögenhetsbrott, inklusive ekobrott, skattebrott och it-brott i den utsträckning ansvaret inte ligger på Ekobrottsmyndigheten. Här ingår också brott enligt bidragsbrottslagen. I den rapport (ÅM-A 2015/0440) som vi redogör för i avsnitt 10.4.3 framtagen av Utvecklingscentrum i Stockholm föreslogs att handläggningen av bedrägerier och bidragsbrott med assistansersättning skulle koncentreras till färre kamrar inom

respektive åklagarsområde och att särskilt utsedda åklagare skulle utses för att handlägga ärendena.

Ekobrottsmyndigheten har ansvar för de ärendetyper som myndigheten handlägger enligt sin instruktion, för vilka vi redogör i kapitel 4, och verksamheten omfattar hela kedjan från underrättelseverksamhet till processen i domstol. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser, civila utredare och administratörer. Civila utredare kan vara inriktade mot analys eller revision. Civilanställda finns också inom kriminalunderrättelseverksamheten. I slutet av år 2015 var cirka 560 personer verksamma inom myndigheten.

#### *Närmare om fördelningen av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten*

Den närmare fördelningen av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten styrs av framtagna riktlinjer (ÅMR 2013:2 och EBMR 2013:2). Av instruktionen och riktlinjerna framgår att brott enligt bidragsbrottslagen och bedrägerier som huvudregel ska handläggas av Åklagarmyndigheten.

När det gäller fördelningen av bedrägerier finns det ytterligare förtydliganden till riktlinjerna (ÅM-A 2014/0950 och EBM-A 2014/0329). Av dessa kan man bl.a. utläsa att Ekobrottsmyndigheten ska handlägga bedrägerier som begåtts inom ramen för näringsverksamhet och som kräver omfattande och kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation. Detta omfattar exempelvis bedrägerier som har begåtts med begagnande av vilseledande bokföring som är svårutredd. Vid bedrägerier (och även förskingring och trolöshet mot huvudman) krävs vanligen inte sådana kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformationen. Att målet kräver en genomgång av räkenskapsinformation i något avseende är inte att jämföras med en kvalificerad bedömning av räkenskapsinformation. Ekobrottsmyndigheten ska vidare handlägga bedrägerier som utgör en kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning. I riktlinjerna anges som exempel på ekonomisk brottslighet som är kvalificerad, brott som bedrivs organiserat eller annars är satta i system, samt brott som kan anses hota de finansiella marknaderna. Att brottsligheten är komplicerad är inte tillräckligt för att den ska anses kvalificerad.

Som exempel på mål som är av stor omfattning som också kan ha nationell utbredning anges bl.a. assistansbedrägerier. Myndigheternas gemensamma syn på fördelningen är att målen bör handläggas av Åklagarmyndigheten då dessa bedrägerier normalt inte utgör kvalificerad ekonomisk brottslighet. Om det förekommer ekonomisk brottslighet i de bolag som används i den brottsliga verksamheten så bör det snarast vara fråga om en blandbrottslighet. En lämplig handläggningsmetod för sådan blandbrottslighet är, enligt förtydligandena, att åklagarna vid respektive myndighet samverkar men själva handlägger sina delar.

Det sista förtydligandet rör fördelningen av mål som just rör ekonomisk brottslighet och annan brottslighet (blandbrottslighet). I riktlinjerna nämns att vid en omfattande härva av assistansbedrägerier med inslag av ekonomisk brottslighet bör målet handläggas vid Åklagarmyndigheten om tyngdpunkten ligger på bedrägeribrotten. I dessa fall kan Ekobrottsmyndigheten handlägga den ekonomiska brottslighet som upptäcks i de bolag som använts i brottsupplägget. I utredningar där det förutom ekonomisk brottslighet även förekommer misstanke om annan brottslighet, såsom exempelvis förfalskning, bör åklagare vid Ekobrottsmyndigheten handlägga målet i dess helhet om tyngdpunkten ligger på utredningen av den ekonomiska brottsligheten. Ett annat exempel som tas upp i sammanhanget är lönegarantibedrägerier. Dessa handläggs enligt förtydligandet som huvudregel vid Ekobrottsmyndigheten eftersom de har ett nära samband med annan konkursrelaterad brottslighet, såsom bokföringsbrott.

## Polismyndigheten

Utredningar om bidragsbrott handläggs i dag i huvudsak tillsammans med andra brottsbalksbedrägerier vid särskilda bedrägerisektioner hos Polismyndigheten.

Misstankar om brott enligt bidragsbrottslagen ska anmälas till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen. Som nämns ovan ska så snart det på grund av anmälan eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats förundersökning inledas. Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säker-

hetspolisen eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

De brott där saken ska anses vara av enkel beskaffenhet och där förundersökningen i normalfallet ska ledas av Polismyndigheten är bl.a. förundersökningar om bedrägeri, bedrägligt beteende, urkundsförfälskning, osant intygande samt brott enligt bidragsbrottslagen. Fördelningen vid tidpunkten för betänkandets slutförande innebär att även förundersökningar om grovt bidragsbrott som regel leds av Polismyndigheten (se avsnitt 10.4.3).

### 11.2.3 Utredningarnas karaktär

Utredningar om brottslighet mot välfärdssystemen kan ha mycket olika karaktär beroende på om det handlar om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet eller om det handlar om brottslighet där en enskild misstänkt ensam lämnat oriktiga uppgifter t.ex. för att oriktigt erhålla tillfällig föräldrapenning. För att hitta den mest ändamålsenliga ordningen, i syfte att få en så effektiv brottsbekämpning på området som möjligt, behöver en övergripande analys av utredningarnas karaktär göras. Detta är viktigt främst för att avgöra vilken kompetens som huvudsakligen behövs i utredningarna.

För att undersöka detta har vi eftersökt information om hur vanligt det är att tvångsmedel används i utredningar om bidragsbrott. Enligt uppgift från företrädare hos Polismyndigheten går det inte att få fram sådana uppgifter utan en manuell genomgång av utredningarna, men bedömningen är att tvångsmedel är sällan förekommande. En annan intressant fråga i sammanhanget är de misstänkta tidigare brottsbelastning. Brå redovisar att det är betydligt mindre vanligt att personer som lagförs för bidragsbrott har någon tidigare registrerad brottsbelastning, jämfört med personer lagförda för brottsbalksbedrägerier (Brå rapport 2016:9 s. 136). Det kan dock noteras att det skiljer sig åt mellan olika kategorier av bidragsbrott (s. 121 f).

Utredningen har gjort en grov förenkling och en översiktlig indelning av de ärenden som kan förekomma vid nu aktuell brotts-

lighet. Ärendena kan avse såväl brottslighet som i dag bedöms enligt bidragsbrottslagen som brott som faller in under 9 kap. BrB men som riktar sig mot välfärdssystemen. Nedanstående kategorisering utgör således exempel på hur det kan se ut i olika typer av utredningar.<sup>2</sup>

## Olika typer av utredningar

### *Enklare utredningar*

Av utredningens kartläggning framgår att majoriteten av de brott enligt bidragsbrottslagen som anmäls är enklare välfärdsbrott. Dessa utgör en stor del av de ärenden som kommer in till Polismyndigheten varje år.

I en enklare utredning om bidragsbrott kan det handla om en misstänkt som fått ersättning från välfärdssystemen samtidigt som denne haft andra ersättningar. Som exempel kan nämnas att den misstänkte har haft föräldrapenning och samtidigt arbetat, eller åtminstone fått lön. Denna typ av utredningar kräver oftast endast några få utredningsåtgärder hos Polismyndigheten. Det kan handla om ett förhör med den misstänkte och möjligen en komplettering av vissa skriftliga handlingar eller förhör av arbetsgivare. Någon användning av tvångsmedel i större omfattning torde inte vara nödvändig. Utredningarna kan därmed sägas vara relativt enkla från utredningsteknisk synpunkt. Inom denna kategori torde det dessutom vara mindre vanligt med tidigare brottsbelastade eller aktivt kriminella personer.

### *Svårare utredningar*

Till denna kategori kan räknas grova bidragsbrott som inte är utredningstekniskt svåra. Här skulle man kunna placera de mer planerande och kvalificerade bidragsbrottslingarna. Det kan avse enskilda personer som satt i system att i större omfattning kombinera olika bidrag med följderna att de felaktigt utbetalda beloppen kan uppgå till

---

<sup>2</sup> Brå delar upp gärningsmännen i tre kategorier (s. 120 f). Kategoriseringen är till stor del densamma som utredningens uppdelning. För utredningens syfte är det dock hela ärendets karaktär som måste beaktas varför kategoriseringen beskrivs på ett annorlunda sätt här.

stora summor. Dessa ärenden kan också inkludera flera misstänkta personer och det torde inte vara ovanligt att det förekommer falska handlingar. Inom denna kategori finns ofta de gärningspersoner som av vänner eller familj lärt sig tillvägagångssätten och hur man utnyttjar välfärdssystemen (jfr Brå 2016:9, s. 121). I vilken grad brottsligheten inom denna kategori är organiserad och systematisk varierar naturligtvis mellan olika utredningar. I dessa utredningar är det vanligare med beslut om tvångsmedel. Utredningen kan vara omfattande på så sätt att den inkluderar flera misstänkta och att uppgifter måste inhämtas genom beslut om beslag eller husrannsakan. Hit kan också föras den typ av assistansärenden som är s.k. simulantfall. Dessa beskrivs som fall där brukaren antingen låtsas ha ett hjälpbehov eller överdriver hjälpbehovet i kontakterna med Försäkringskassan. I sådana utredningar kan det krävas spaningsinsatser för att utreda det misstänka brottet.

#### *Särskilt kvalificerade utredningar*

Majoriteten av de brott som anmäls av utbetalande myndigheter avser, som nämnts ovan, enklare brott. Välfärdssystemen är också utsatta för organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Sådan brottslighet kan rymmas inom kategorin ovan men kan också ingå i det som vi valt att kategorisera som särskilt kvalificerade utredningar. När det gäller denna kategori kan det handla om brottslighet som i huvudsak är riktad mot välfärdssystemen t.ex. genom upplägg som innehåller mer komplicerade bolagskonstruktioner. Ärendena inkluderar flera misstänkta personer och det torde inte vara ovanligt att det förekommer såväl falska handlingar som falska identiteter. Det kan handla om avancerade lönegarantiärenden eller mer avancerade assistansbedrägerier där personer med hjälpbehov och funktionshinder används som brottsverktyg i andras brottsliga verksamhet. Utredningarna domineras av polisiära inslag, samtidigt som de bidragsrelaterade frågorna i sig kan vara mycket komplicerade. I denna kategori verkar många personer med tidigare kriminellt förflutet. Det är inte ovanligt att det i denna typ av utredningar förekommer hemliga tvångsmedel.

Det är inte heller ovanligt att bidragsbrott förekommer som ett led i en mera allmänt kriminell verksamhet och som inkomstkälla för att kunna begå annan brottslighet.

I utredningar av den här typen är det viktigt att såväl faktakunskap kring det utbetalande regelsystemet tillförs utredningarna som att polismans kompetens vad avser polisiära åtgärder tillvaratas. Till denna typ av ärenden hör ärenden som genom beslut av Operativa rådet prioriterats genom t.ex. användandet av aktionsgrupper eller andra resurser där samverkan mellan ett stort antal myndigheter ofta är nödvändig.

## Ärendehandläggningen i praktiken

### *Samarbetet mellan Försäkringskassan, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*

Nedanstående beskrivning utgår från handläggningen av ett ärende som anmäls av Försäkringskassan. När det gäller brottsanmälningar som kommer från andra myndigheter följer dessa i huvudsak samma mönster även om vissa avvikelser kan förekomma.

En kontrollutredning kan starta genom en impuls från en anonym anmälare eller en underrättelse från en myndighet. Av utredningens kartläggning framgår att cirka 56 procent av kontrollutredningarna som lett till en brottsanmälan har initierats genom intern impuls. Felaktiga utbetalningar som uppstår på grund av att försäkringsstagaren oavsiktligt har lämnat oriktiga uppgifter eller inte har meddelat ändrade förhållanden ska hanteras av förmånshandläggare i den ordinarie handläggningsprocessen. I sådana situationer handlar det ofta om att hjälpa försäkringstagaren att göra rätt genom att ge denne nödvändig information. Om den försäkrade inte har meddelat ändrade förhållanden och det finns anledning för förmånshandläggaren att tro att den försäkrade medvetet har undanhållit information för att få felaktigt utbetald ersättning blir det ett ärende för kontrollutredningsverksamheten.

Syftet med en kontrollutredning uppges vara att systematiskt upptäcka och stoppa bidragsbrottslighet. I arbetet ska Försäkringskassan rikta in sina insatser mot utbetalningar där förekomsten av bidragsbrott bedöms vara störst och där de felaktigt utbetalda beloppen bedöms som höga. Kontrollutredningarna genomförs av

handläggare som har särskild kompetens inom området. Under år 2015 arbetade cirka 135 personer på Försäkringskassan med kontrollutredning.

I 110 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, finns bestämmelser om handläggningen av ärenden hos Försäkringskassan. När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken får handläggare bl.a. göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter, samt besöka den försäkrade (14 §). När kontrollutredningen har lett till beslut om att den försäkrade inte har rätt till ersättning och/eller till beslut om återkrav ska handläggaren göra en bedömning av om brott kan misstänkas.

Handläggaren gör då en preliminär bedömning av subjektiva omständigheter innan ärendet överlämnas till Polismyndigheten. Den preliminära bedömningen innebär att man gör en bedömning av de subjektiva omständigheterna i syfte att sälla bort helt klara fall där det inte finns en misstanke om brott. Om handläggaren bedömer att det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts upprättas en brottsanmälan (jfr prop. 2006/07:80 s. 90).

När det gäller frågan om vad som ska anmälas har Försäkringskassan i normalfallet inte någon kontakt med Polismyndigheten eller åklagare. Försäkringskassan har en självständig ställning när det gäller vad som ska polisanmälas. I undantagsfall förekommer det dock att Försäkringskassan har underhandskontakt med Polismyndigheten och åklagare och att man vid sammanträffanden presenterar sin utredning och redogör för sina misstankar. Så sker enbart i ärenden som är kopplade till den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet. Försäkringskassan kan då få ett bättre underlag för sin bedömning av om det föreligger en brottsmisstanke som bör föranleda en formell anmälan.

Försäkringskassan har tagit fram interna rutiner för vad som ska framgå av innehållet i en anmälan. En brottsanmälan ska bl.a. innehålla den försäkrades aktuella personuppgifter, samtliga kända adresser och telefonnummer. Den ska också innehålla namn och telefonnummer till den handläggare som genomfört kontrollutredningen, personer på Försäkringskassan som utredaren vid Polismyndigheten och åklagare kan diskutera försäkringsjuridiska regler med samt namn på andra personer som kan lämna uppgifter av betydelse för brottsutred-



ningen. I anmälan ska det finnas en beräkning av felaktigt utbetalad ersättning och handläggare ska ge en objektiv och saklig beskrivning av det misstänkta brottet, brottstiden och vilket belopp som betalats ut felaktigt och/eller som skulle ha betalats ut felaktigt. Om det är nödvändigt kan en längre beskrivning av det misstänkta brottet göras i en separat bilaga. Handläggaren ska i anmälan redogöra för samtliga omständigheter i ärendet, alltså inte bara det som talar till den försäkrades nackdel. Även en beskrivning av hur brottet upptäcktes ska bifogas. Detta för att utredare vid Polismyndigheten och åklagare ska kunna bedöma om det föreligger en konkret fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. Upprättande av anmälningarna har koncentrerats till ett fåtal medarbetare inom Försäkringskassan.

Anmälan lämnas därefter in till Polismyndighetens kontaktcenter (PKC) där den tas upp och eventuella handlingar scannas. För närvarande pågår ett gemensamt utvecklingsarbete mellan Polismyndigheten och Försäkringskassan för att ta fram ett utvecklat system för digitala brottsanmälningar där anmälan ska ske via e-post från Försäkringskassan.

När anmälan kommit in till Polismyndigheten lämnas den till en förundersökningsledare som gör en bedömning av om ärendet ska avskrivas eller om det ska inledas en förundersökning. Om ärendet inte avskrivas tar förundersökningsledaren fram direktiv om hur utredningen ska bedrivas. Därefter läggs ärendet ut på en utredare inom Polismyndigheten som genomför de utredningsåtgärder som anses nödvändiga. Ska ärendet drivas av en åklagare som förundersökningsledare lottas det i stället på en åklagare vid Åklagarmyndigheten.

När Försäkringskassan har gjort en anmälan om misstänkt brottslighet och en förundersökningsledare har beslutat att inleda förundersökning, är det Polismyndighetens uppgift att utföra utredningsåtgärderna. I de enklaste fallen ligger anmälan till grund för förundersökningen och kompletteras med förhör med den misstänkte och kanske en arbetsgivare. Kontakten med Försäkringskassan kan då inskränkas till en telefonkontakt i samband med att utredaren vid Polismyndigheten sätter sig in i ärendet. Handläggare från de utbetalande myndigheterna deltar mycket sällan vid förhör eller husrannsakan. Endast i några enstaka fall, t.ex. vid komplicerade assistansbedrägerier, har tjänstemän från Försäkringskassan närvarat.

När ärendet är klart redovisar utredaren vid Polismyndigheten ärendet till åklagare som ska fatta beslut i åtalsfrågan.

### 11.3 Behov av förändring

Utredningen har med hjälp av de utbetalande myndigheterna gått igenom en stor mängd anmälningar som gjorts de senaste åren. Brottssrubriceringen av anmälda brott varierar men samtliga har samband med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Den absolut vanligast förekommande brottssrubriceringen är bidragsbrott.

Som utredningen tidigare konstaterat går det inte att dra några slutsatser om brottslighetens omfattning utifrån antalet gjorda anmälningar. Antalet brottsanmälningar är i hög grad beroende av myndigheternas riktlinjer och kontrollsystem och speglar snarare de utbetalande myndigheternas och andra aktörers verksamhetsinriktning, ambitionsnivå, effektivitet och observationsförmåga. Den statistik som finns på området är också svårtolkad, inte bara genom mörkertalet, utan också genom att jämförelser i statistiken försvåras av att uppgifter som är tillgängliga bl.a. bygger på olika beräkningsätt hos myndigheterna. I den del som avser utredningens uppdrag att kartlägga vad som kännetecknar kvalificerad välfärdsbrottslighet var vår utgångspunkt de utbetalande myndigheternas brottsanmälningar, vilket vi utifrån uppdraget att kartlägga vad som *kännetecknar* brottsligheten ansåg mest ändamålsenligt. Detsamma gällde uppdraget att *identifiera* de system som är brottsutsatta.

När det nu gäller uppdraget att analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra brott utgår vi i stället från den officiella kriminalstatistiken från Brå.

#### 11.3.1 Några statistiska uppgifter

##### Inflödet av polisanmälningar till bedrägerisektionerna ökar

Under år 2016 anmäldes cirka 14 000 misstankar om brott enligt bidragsbrottslagen. Därutöver anmäls andra brott mot välfärdssystemen vilka regleras i brottsbalken. Det kan handla om urkundsförfalskningar, osanna intyganden eller brott som inte omfattas av bidragsbrottslagens nuvarande tillämpningsområde och som faller in

under bedrägeribestämmelserna i 9 kap. BrB. Som nämnts ovan handläggs utredningar om bidragsbrott i dag tillsammans med andra brottsbalksbedrägerier vid särskilda bedrägerisektioner hos Polismyndigheten. Sektionerna i Stockholm, Göteborg och Malmö är centraliserade men i övriga landet utreds brotten ute på lokalpolisområdena.

Enligt statistik från år 2016 kom 75 procent av de bidragsbrott som anmäldes från Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet, 11 procent från arbetslöshetskassorna och 13 procent från kommuner och andra anmälare som CSN, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Migrationsverket. Antalet anmälda brott ökade under år 2016 med 36 procent jämfört med 2015. De anmälda bidragsbrotten mot Försäkringskassan ökade med 4 300 brott (+68 procent). Jämfört med år 2008 har de anmälda bidragsbrotten för år 2016 totalt ökat med 51 procent (+4 760 brott). Ökningen avser främst tillfällig föräldrapenning och beror, enligt uppgift från Försäkringskassan, i huvudsak på att kontrollen ökat och att fler brott upptäckts.

Sett till perioden 2008–2015 kan konstateras att det totala antalet anmälda bidragsbrott varken har ökat eller minskat (Brå rapport 2016:9 *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, s. 40 f.). Däremot hade under samma period antalet polisanmälda brottsbalksbedrägerier ökat med 90 procent, från drygt 91 000 anmälda brott år 2008 till över 173 000 år 2015. Jämfört med de anmälda brottsbalksbrotten totalt sett innebär detta, enligt Brå, en mycket stor ökning då det sammanlagda antalet anmälda brott mot brottsbalken bara har ökat med 9 procent under samma period.

Enligt rapporterna om lägesbilden för bedrägerier för åren 2014 och 2015, upprättade av Nationellt bedrägericentrum (NBC), beror ökningen av brottsbalksbedrägerierna till stor del på den ökade användningen av internet vilket leder till att fler bedrägerier kan begås mot fler personer samtidigt. På en övergripande nivå är tendensen att brottsligheten i stort går från stöldbrott till bedrägeribrott och att bedrägerier därför utgör en ny typ av vardagsbrottslighet.

De senaste årens totala ökning av polisanmälningar avseende bedrägeri- och bidragsbrott har lett till en mycket hög arbetsbelastning hos Polismyndigheten. Enligt utredningens mening finns det inte skäl att tro att utvecklingen kommer att förändras och enligt statistik för år 2016 synes också ökningen av brottsbalksbedrägerier

vara stadigt uppåtgående. Enligt vår bedömning har inflödet och arbetsbelastningen lett till att många ärenden om bidragsbrott inte har utretts i den omfattning som kan förväntas. Detta gäller främst enklare bidragsbrott vilket bl.a. kan bero på att utredare måste beakta att vissa ärenden, t.ex. ärenden med frihetsberövade, måste prioriteras. Sammantaget innebär ovanstående att många ärenden om bidragsbrott riskerar att bli avskrivna utan utredning eller liggande i balans och i vissa fall till och med preskriberade.

I rapporten från NBC för år 2015 lyfts också fram de direkta ekonomiska och känslomässiga konsekvenser som brottsbalksbedrägerierna får för den enskilde medborgaren. Det finns, med anledning av det, skäl att här redogöra för ett par övergripande skillnader som utredningen menar finns mellan de brott som faller in under bidragsbrottslagens bestämmelser och övriga brottsbalksbedrägerier varav en är de direkta konsekvenser som brottet får för den enskilde. Utöver de brott mot välfärdssystemen som i dag omfattas av brottsbalken riktar gärningsmännen vid vanliga brottsbalkbedrägerier i huvudsak in sig på enskilda personer medan bidragsbrott i huvudsak riktas mot staten och välfärdssystemen. Det kan dock konstateras att enskilda kan råka mycket illa ut även vid brott som i första hand riktar sig mot staten vilket t.ex. är fallet när enskilda används som verktyg i andras brottsliga upplägg. En annan sådan skillnad är att brott mot välfärdssystemen anmäls av en brottsutsatt myndighet medan ett vanligt brottsbalksbedrägeri vanligtvis anmäls av den enskilde som blivit utsatt för brottet.

Ovanstående beskrivning om inflödet av ärenden till bedrägerisektionerna, tillsammans med att majoriteten av brottsbalksbedrägerierna och brottslighet mot välfärdssystemen skiljer sig åt i vissa avseenden, talar för att se över om nuvarande ordning är ändamålsenlig.

### Lagföringen är låg

Det är svårt att få fram någon exakt siffra på antalet polisanmälningar om bidragsbrott som leder till lagföring utifrån den statistik som presenteras av olika myndigheter. Under år 2016 handlades cirka 13 700 brott mot bidragsbrottslagen. Av dessa ledde 37 procent

till någon form av beslut om lagföring.<sup>3</sup> Andelen personupplklarade bidragsbrott är betydligt högre än för andra brottsbalksbedrägerier (Brå rapport 2016:9 s. 44). En förklaring till detta är att vid bidragsbrottslighet är den misstänkta gärningspersonen i princip alltid känd och anmälan underbyggd av det underlag som den utbetalande myndigheten eller organisationen bifogar anmälan.

Det finns också siffror som visar på en lägre upplärningsprocent. I svar på ett regeringsuppdrag (Försäkringskassans skrivelse, dnr 005742-2015) om hur Försäkringskassan ska förebygga fel och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och bidragsbrott motverkas, redovisar myndigheten att närmare hälften av alla polis-anmälningar som myndigheten gör inte återrapporteras till Försäkringskassan. Detta medför en viss osäkerhet avseende de slutsatser som kan dras av statistiken. Försäkringskassan redovisar dock att av de totalt 613 ärenden som ändå återrapporterats från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstol under år 2015 så hade 444 ärenden (72 procent) avskrivits. Den vanligaste orsaken till beslutet om avskrivning var att brott inte kunde styrkas. Av skrivelsen framgår vidare att 105 ärenden (cirka 17 procent) ledde till lagföring i form av fällande dom.

Trots en jämförelsevis hög upplärningsprocent jämfört med andra brottsbalkbedrägerier anser utredningen det anmärkningsvärt att en så stor del av de anmälda bidragsbrotten inte leder till lagföring då gärningspersonen i princip alltid är känd och det finns en underbyggd brottsanmälan. Enligt utredningens bedömning finns det flera tänkbara förklaringar till detta. En förklaring, som också framförts i andra sammanhang, är svårigheten att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. Det kan också bero på att de brottsbekämpande myndigheterna i konkurrens med andra brott inte har tillräckliga resurser för att utreda brotten (se ovan). En annan förklaring är, enligt utredningens mening, att det saknas kompetens i olika delar av utredningskedjan och att nuvarande ordning inte är optimal i fråga om samverkan mellan myndigheterna.

---

<sup>3</sup> Lagföringsprocenten redovisar personupplklarade brott i procent av utredda brott, exklusive förundersökningsbegränsade brott. Med personupplärning avses att minst en brottsmisstanke på brottet fått beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse.

### 11.3.2 Tidigare rekommendationer har inte lett till önskat resultat och samma problem kvarstår

Sedan bidragsbrottslagen infördes har frågan om statens förmåga att stå emot brottslighet mot välfärdssystemen behandlats i olika sammanhang och rekommendationer och förslag till åtgärder har presenterats.

I Riksrevisionens rapport (RiR 2011:20) granskades statens arbete med att motverka bidragsbrott för att undersöka om arbetet för att bekämpa brotten var effektivt och om det hade blivit mer effektivt efter att bidragsbrottslagen infördes. Enligt Riksrevisionen visade granskningen bl.a. att andelen av de misstankar om bidragsbrott som i slutändan klarades upp var försvinnande liten (s. 10). Det framkom att många ärenden lades ner och att detta skedde i flera olika delar av utredningskedjan. Granskningen resulterade i ett antal rekommendationer till regeringen, de bidragsutbetalande myndigheterna och de brottsutredande myndigheterna. Bland annat rekommenderade Riksrevisionen regeringen att i sin styrning av arbetet mot bidragsbrott utgå ifrån ärendets gång i hela kedjan och analysera vilka konsekvenser en resursförstärkning hos den bidragsutbetalande myndigheten får för polis och åklagare (s. 12).

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tog i samarbete med Brå fram en rapport (ISF och Brå 2011:12) som gav ett flertal uppslag till fortsatt analysarbete inom området felaktiga utbetalningar. Rapporten tog främst sikte på mer avancerade former av bidragsbrott som kombinerades med skattebrott. I rapporten presenterades några områden inom vilka förebyggande och brottsbekämpande åtgärder borde vidareutvecklas. Ett område som lyftes fram var behovet av samverkan och gemensamma utredningar mellan polismyndigheterna, Försäkringskassan och Skatteverket. För att vidare effektivisera bekämpningen av bidragsbrott framhölls vikten av ett ökat informationsutbyte, ökade spaningsresurser för polisen riktade mot bidragsbrott samt att polis och, i vissa fall, åklagare kopplas in tidigare i Försäkringskassans kontrollutredningar (s. 82 f.).

Med beaktande av de synpunkter och rekommendationer som framförts genom åren har myndigheterna vidtagit ett flertal åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Det kan bl.a. nämnas att Åklagarmyndigheten (*Strategi för bedrägeri- och bidragsbrott – Upp-*

*följning och nya åtgärder*) uppdaterat tidigare strategi för bedrägeri- och bidragsbrott med syfte att som ett led i ett fortsatt fokus på bedrägerier och bidragsbrott följa upp de åtgärder som tidigare beslutats. Dessutom föreslås nya åtgärder för att kunna förkorta handläggningstiderna, förbättra kvalitén och öka lagföringen avseende såväl polisleda som åklagarledda förundersökningar.

Utredningen kan konstatera att de risker som vi identifierat vad avser de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra brottsligheten i huvudsak synes ha sin grund i samma problem som presenterats i tidigare rapporter. Genomgående påtalas behovet av specialiserad kompetens och samverkan mellan utbetalande och brottsbekämpande aktörer. Även Polismyndighetens behov av spaningsresurser och behovet av att brottsbekämpande myndigheter kopplas in i ett tidigt skede i utredningarna är sådant som förts fram.

Med andra ord kvarstår problemen. Som exempel kan nämnas att Riksrevisionen i sin rapport rekommenderade Polismyndigheten att förbättra återrapporteringen till de anmälade myndigheterna. I Försäkringskassans svar till regeringen (dnr 005742-2015) uppges att endast cirka hälften av gjorda brottsanmälningar återrapporterats år 2015. Motsvarande problembild finns bl.a. vad gäller återrapporteringen till Pensionsmyndigheten. Även om myndigheterna på olika sätt arbetat med att effektivisera och komma tillrätta med de problem som lyfts fram bedömer utredningen att arbetet inte gett ett tillfredställande resultat. Lagföringen är fortfarande låg i förhållande till vad som kan förväntas och samma problem kvarstår. Detta tillsammans med det faktum att anmälningar om bedrägerier och bidragsbrott tar allt större del av Polismyndighetens resurser i anspråk innebär att det finns ett stort behov av att se över nuvarande ordning och att någon förändring i positiv riktning inte kan förväntas utan ingripande åtgärder.

## 11.4 Ny organisation för brottsbekämpning

Mot bakgrund av vad som framförts ovan finns anledning att tänka i nya banor när det gäller hur den brottsbekämpande verksamheten i fråga om bidragsbrott bör organiseras. Det finns också skäl att försöka ta tillvara de kompetenser som olika myndigheter besitter

för att försöka sammanföra dessa till en väl fungerande effektivitet. Utmaningarna som finns för att bekämpa såväl den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som den enklare brottsligheten är så stora att enbart en ökad samverkan mellan brottsbekämpande och utbetalande myndigheter inte är tillräcklig och inte heller ändamålsenlig. Utredningen anser i stället att det finns skäl att överväga om myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning bör förändras.

En förändring av myndigheters uppdrag som innebär en förflyttning av traditionellt polisiära befogenheter måste föregås av noggranna överväganden. Inledningsvis kan konstateras att det inte längre är främmande för svensk rättstradition med polisiära befogenheter inom en förvaltningsmyndighet. Intryck och erfarenheter kan tas tillvara av myndigheter som har blandade uppdrag där verksamhetsgrenar inom myndigheten har brottsbekämpande uppgifter, t.ex. Tullverket och Skatteverket.

Vid införandet av Skatteverkets skattebrottsenheter var många remissinstanser kritiska till det som i Ekobrottsberedningens förslag kallades skattekriminaller (prop. 1997/98:10, *Effektiva ekobrottsbekämpning*, Ds 1996:1, och *Skattekriminal*, Ds 1997:23). Införandet har i olika sammanhang utvärderats och sammanfattningsvis har erfarenheterna visat att verksamheten vid Skatteverkets brottsbekämpande enheter varit framgångsrik.<sup>4</sup> Både Tullverkets och Skatteverkets arbetssätt har också visat att det är fullt möjligt att bedriva verksamhet med olika ändamål inom samma myndighet utan att rättssäkerheten äventyras.

---

<sup>4</sup> Se bl.a. RSV Rapport 2001:7 *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen – En utvärdering av skattebrottsenheterna*; Europeiska Unionens Råd, Utvärderingsrapport om den femte omgången av ömsesidiga utvärderingar ”Ekonomisk brottslighet och ekonomiska utredningar”, Rapport om Sverige, 8639/12.



### 11.4.1 En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas

**Utredningens bedömning:** Nuvarande organisation för bekämpning av brott mot välfärdssystemen är inte effektiv och ändamålsenlig.

**Utredningens förslag:** En ny enhet för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen inrättas utanför Polismyndigheten.

#### Skälen för utredningens bedömning och förslag

Utredningen har i avsnitt 11.3 redogjort för varför vi anser att det finns ett behov att se över den nuvarande ordningen. Det finns enligt vår mening två huvudsakliga orsaker till att denna inte är ändamålsenlig vilka också framgår av utredningens riskinventering. Den ena är att flera myndigheter, såväl utbetalande som brottsbekämpande, är inblandade i utredningskedjan och därigenom beroende av varandras insatser i ärendehantering. Detta tillsammans med att myndigheterna måste göra olika prioriteringar utifrån det rådande läget inom den egna myndigheten skapar olika förutsättningar för verksamheterna hos de inblandade myndigheterna. Den andra orsaken är att det finns ett behov av specialiserad kompetens i utredningsorganisationen.

Inledningsvis bör frågan om inte nuvarande problem kan lösas genom att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten tillförs ytterligare resurser och att samverkan utvecklas mellan myndigheterna besvaras. Det finns flera skäl som talar mot att tillskjuta ytterligare resurser inom ramen för den befintliga organisationen. Ett skäl är att orsakerna till problemen är av sådan strukturell och organisatorisk natur att ökade resurser inte förändrar förutsättningarna för inblandade myndigheter. Ett annat är att många av svårigheterna har varit kända sedan lång tid tillbaka och trots att myndigheterna vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med problemen har, enligt vår bedömning, någon märkbar förändring utifrån kraven på en effektivare verksamhet inte skett. Problemen bör därför lösas på annat sätt än genom ytterligare resurstilldelning med befintlig organisation som grund.

*Inrättande av en särskild enhet skapar bättre förutsättningar för ökad kompetens genom möjlighet till specialisering*

Utredningar som rör brott mot välfärdssystemen har många särdrag i förhållande till brottsutredningar i allmänhet, bl.a. genom att de kräver särskilda kunskaper om hur bidragssystemen och dess kontrollfunktioner fungerar. De brottsbekämpande myndigheterna har inte tillräcklig kunskap om de materiella regelsystemen som ligger till grund för utbetalningarna och de anmälade myndigheterna har inte tillräckliga kunskaper om bevisvärdering i samband med brott vilket kan leda till bristande dokumentation under handläggningen och otillräckliga underlag vid anmälan. Det finns därför ett stort behov av någon form av samverkan mellan myndigheterna för att dessa ska kunna dra nytta av varandras kompetenser.

En bristande samverkan mellan myndigheter i den nuvarande utredningsverksamheten av brott leder till att myndigheternas kompetenser inte tas tillvara och resurser och prioriteringar inte samordnas. Som utredningen anfört inledningsvis kan det dock ifrågasättas om en utökad samverkan utan särskilt reglerade uppdrag i den nuvarande ordningen är den bästa lösningen. Som skäl för detta kan bl.a. lyftas fram att det finns ett antal negativa effekter när allt fler olika myndigheter vid sidan om sina uttalade uppdrag deltar i brottsbekämpande samverkan. En sådan är att alltför bred samverkan mellan myndigheter, utan att det finns ett tydligt uppdrag för myndigheterna, kan öka risken för en sammanblandning av myndigheternas ansvar vilket i stället kan leda till en kontraproduktiv samverkan.

Ett kännetecken för den kvalificerade välfärdsbrottsligheten är att brottsligheten inriktas på de svagare punkterna i välfärdssystemen, där uppgifter i dag inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Det finns också gärningspersoner som har kapacitet att anpassa och förändra tillvägagångssätten vid brottsligheten. Anpassningen och incitamenten för att begå brott kan då påverkas av förändringar i de materiella regler som styr förutsättningarna för utbetalningar av förmåner och bidrag vilket innebär att utredare och förundersökningsledare behöver en hög kompetens kring de materiella regler som ligger till grund för ersättningarna.

En förutsättning för att få fördjupade kunskaper är att utredare och förundersökningsledare ges möjlighet till specialisering genom

att få arbeta koncentrerat med nu aktuell brottslighet. Antalet utredare vid Polismyndighetens bedrägerisektioner i landet varierar men enligt uppgift till utredningen arbetar totalt cirka 420 medarbetare på bedrägerisektionerna. Bland dessa ingår utredare, förundersökningsledare, administratörer m.fl. Av dessa arbetar endast ett mindre antal med bidragsbrott.

Genom att inrätta en särskild enhet som koncentrerar sina insatser mot välfärdsbrottslighet menar vi att det skapas bättre förutsättningar för att bygga upp och bibehålla den specialiserade kompetens som är nödvändig. Detta leder i sin tur till bättre förutsättningar för att arbeta med riktade utbildningar, metodstöd och framtagande av rutiner i syfte att höja kvaliteten i arbetet och öka rättssäkerheten för den enskilde.

#### *Inrättande av en särskild enhet skapar en effektivare resursanvändning*

Utredningar av bidragsbrott berör flera olika myndigheter och organisationer vilka bl.a. har olika mål, styrsystem, myndighetskultur och kompetens. Flera omständigheter kan leda till att de olika aktörerna måste göra olika prioriteringar i sin verksamhet, vilket kan få konsekvenser för andra aktörer i utredningskedjan. Med hänsyn till att bidragsbrott är så kallade spanings- och ingripandebrott styrs antalet anmälningar av den anmälände myndighetens prioriteringar och verksamhetsinriktning. Enligt utredningens mening är det också av dessa skäl angeläget att noga överväga ansvarsfördelningen mellan de olika inblandade aktörerna.

I många bidragsbrottsutredningar står de anmälände myndigheterna för en stor del av grundmaterialet. Försäkringskassan, CSN m.fl. har interna rutiner som tydligt klargör vilket material som ska bifogas brottsanmälan. Som vi redogör för ovan behöver utredare vid Polismyndigheten ofta endast komplettera med mindre omfattande åtgärder, t.ex. förhör med misstänkt. I de svårare ärendena kan det finnas behov av fler eller mer omfattande utredningsåtgärder t.ex. i form av spaning eller förhör med vittnen. Arbetsbelastningen hos Polismyndigheten kan medföra att det tar lång tid innan utredningen kan slutföras vilket kan leda till långa genomströmningstider och i sämsta fall att brott hinner preskriberas innan åtal kan väckas. Enligt uppgift från Försäkringskassan hade cirka 10 procent av det totala

antalet avskrivna ärenden skrivits av på grund av preskription.<sup>5</sup> I de fall ett ärende varit nedprioriterat innebär det också att om utredare vid Polismyndigheten väl sätter igång brottsutredningen och påkallar hjälp från den utbetalande myndigheten, måste en tjänsteman vid den utbetalande myndigheten sätta sig in i ärendet på nytt.

När det gäller de särskilt kvalificerade utredningarna är det inte alltid den utbetalande myndigheten som initierar anmälan. Den kan antingen initieras av andra samverkande myndigheter, genom tips från allmänheten eller genom att det i underrättelsesamverkan framkommer att det finns inslag av välfärdsbrottslighet i samband med annan grövre brottslighet. Även i dessa fall kan Polismyndighetens bristande resurser innebära att förundersökningen om bidragsbrott inte kan ske i nära anslutning till att brottet upptäcks eller att den inte prioriteras. I dessa fall medför situationen att såväl brottsutredningen som en kontrollutredning kan förlora i effektivitet.

Den största andelen bidragsbrott som anmäls i dag föranleder endast enklare utredningar. I dessa fall är det väl befogat att överväga om inte utredningarna kan utföras av någon annan myndighet utanför Polismyndigheten. Detsamma gäller de utredningar som avser grova bidragsbrott, de s.k. svårare utredningarna, men som utredningstekniskt är av enklare karaktär.

När det gäller andra ärenden eller särskilt kvalificerade utredningar är det särskilt viktigt att anpassa utredningsresurserna utifrån ärendets behov. I utredningar som berör aktivt kriminella personer och inkluderar flera olika brott kan polis samverka med brottsutredare som kommer från annan myndighet. En sådan ordning skulle bidra till att avlasta polisen som då kan koncentrera sina resurser på annan brottslighet i ärendet. Även i dessa fall bör därför en brottsutredande resurs utanför Polismyndigheten genom samverkan kunna bidra till att öka effektiviteten vid bekämpande även av mer kvalificerade brott.

Sammantaget anser utredningen att det bör inrättas en särskild utredande enhet, fristående från Polismyndigheten. Även om en sådan ny organisation främst kommer att få betydelse för handläggningen av enklare ärenden är det utredningens övertygelse att förslaget får positiva effekter för såväl svårare som särskilt kvali-

---

<sup>5</sup> Uppgifter från Brå (Brås statistikdatabas) tyder på att andelen är något lägre.

ficerade utredningar och att detta leder till ett bättre nyttjande av statens resurser totalt sett. Utgångspunkterna för den närmare utformningen av förslaget är således en effektivare resursanvändning samt att resursen kan fredas från att tas i anspråk för annan brottsbekämpning. Vidare måste den specialistkunskap som finns hos berörda myndigheter på bästa sätt tas tillvara. Utformningen ska också ske på ett sätt som är betryggande från rättssäkerhets-synpunkt.

#### 11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

**Utredningens förslag:** Enheten placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan, enligt den modell som finns hos Skatteverket. Bidragsbrottsutredningar hålls organisatoriskt avskilda från kontrollutredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar.

Reformen genomförs efterhand som kompetens och organisation byggs upp.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Enhetens placering*

När det gäller placeringen av en särskild enhet för utredningar av bidragsbrott finns det flera tänkbara lösningar. Nedan redogör vi för våra överväganden i denna del.

Anmälningar om bidragsbrott görs av flera olika utbetalande myndigheter vars specifika kompetens är viktig för brottsutredningarna. Vidare finns behovet av en gemensam prioritering och verksamhetsinriktning i utredningskedjan. Detta tillsammans med att resurserna i en särskild enhet, skild från annan brottsbekämpning, lättare kan fredas talar för att placera enheten vid en utbetalande myndighet. Som utredningen tidigare anfört måste dock en förflyttning av traditionellt polisiära befogenheter till en förvaltningsmyndighet föregås av noggranna överväganden. Det finns därför skäl att som alternativ överväga att i stället placera den särskilda enheten vid en myndighet som redan har brottsbekämpande uppgifter och en

väl upparbetad specialistkompetens som t.ex. Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket.

Enligt vår bedömning bör åklagare leda förundersökningar om grova bidragsbrott (se avsnitt 10.4.3) och åklagare vid Ekobrottsmyndigheten handlägga mål om brott enligt bidragsbrottslagen (se nedan avsnitt 11.4.3). Frågan är om en tänkbar lösning är att också placera den utredande resursen och därmed enheten *inom Ekobrottsmyndigheten*.

Fördelen med en sådan ordning är som ovan nämns att myndigheten har en väl upparbetad brottsbekämpande kompetens samt att en sådan ordning t.ex. skulle kunna bidra till att en bättre interaktion mellan brottsutredningar om skattebrott och välfärdsbrott. Frågan är dock om en sådan ordning får avsedd effekt. Ett av problemen med bekämpningen av brott mot välfärdssystemen är, enligt vår mening, att den i förhållande till annan brottslighet blir lågt prioriterad varför det finns ett behov av att freda resurser för denna typ av brottslighet. Utredningen anser det tveksamt om en placering av en enhet för utredning av bidragsbrott inom Ekobrottsmyndigheten skulle freda en resurs i den utsträckning som vore önskvärt. Inte heller skulle det behov av en enhetlig styrning av resurser och prioriteringar som finns för hela utredningskedjan från kontroll av utbetalningar till brottsbekämpning lösas genom en placering inom Ekobrottsmyndigheten.

Det finns också andra skäl som talar mot en sådan ordning. Det ena är att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som i princip endast handlägger ärenden som inte är av sådan enkel beskaffenhet att förundersökningarna kan ledas av annan än åklagare. Några utredningar med polisiärt förundersökningsledarskap förekommer inte i dag vid myndigheten. Vid införandet av Ekobrottsmyndigheten byggde Ekobrottsberedningens förslag på att den nya myndigheten skulle vara både en åklagarmyndighet och en polismyndighet. Till skillnad från ekobrottsberedningen såg dock regeringen "en rad lagtekniska problem" som skulle försena reformen om den nya myndigheten gavs ställning som kombinerad åklagarmyndighet och polismyndighet. De fördelar detta var avsett att medföra i form av gemensam operativ ledning och långsiktig resurssäkring skulle enligt regeringen i allt väsentligt kunna åstadkommas med andra organisatoriska lösningar. Regeringen ansåg att myndigheten inte skulle ha

ställning som polismyndighet, men väl som åklagarmyndighet. (Prop. 1996/97:1, utg. omr. 4 s. 37 f.)

Med anledning av ovanstående är åklagare, civila utredare, administrativ personal och civilanställda inom kriminalunderrättelseverksamheten anställda vid Ekobrottsmyndigheten. Poliserna är däremot anställda vid Polismyndigheten men organisatoriskt placerade vid ekobrottskansliet på Ekobrottsmyndigheten. Konstruktionen beror just på att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet och att en annan ordning hade kunnat leda till komplikationer med polisens befogenheter eftersom dessa enligt polislagen (1984:387) är knutna till anställningen vid Polismyndigheten. Myndighetens speciella organisatoriska utformning har dock inneburit vissa lednings- och samordningsproblem. Det har särskilt varit det delade arbetsgivar- och arbetsledaransvaret för poliserna som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten som uppmärksammats som ett organisatoriskt problem (se bl.a. Riksdagens revisorers rapport 2001/02:3RR11, Riksrevisionen RRV 2001:29 och SOU 2007:8).

Med hänsyn till Ekobrottsmyndighetens organisationsstruktur kan ett tillförande av ärenden där förundersökningarna som regel ska ledas av annan än åklagare vara förenat med ytterligare komplikationer och svårigheter. Enligt utredningens mening kan det också vara främmande att i Ekobrottsmyndighetens specialiserade verksamhet föra in ett ansvar för förundersökningar som är av enklare beskaffenhet.

En annan tänkbar lösning är att enheten placeras *inom Skatteverket* som också har en väl utarbetad brottsbekämpande kompetens. Även en sådan ordning skulle bidra till en närmare koppling mellan brottsutredningar om skattebrott och välfärdsbrott. Mot detta talar dock flera saker.

Motiveringen och behoven som låg till grund för inrättande av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet var i stort desamma som nu gör sig gällande. Ett av skälen var att skatterättsliga frågor ofta är komplexa och ställer krav på särskild kompetens. Ett annat var att hanteringen av ärenden var "seriekopplade" till varandra och att myndigheterna därigenom var beroende av varandras insatser i utredningen (prop. 1997/98:10 s. 41). Att inom ramen för Skatteverkets uppdrag och kompetensområde bygga upp kompetens som rör materiella regler om utbetalningar från välfärdssystemen samt kontrollsystemen ligger långt från Skatteverkets verksamhet. Mot en

sådan placering talar vidare behovet av en enhetlig styrning av resurser och prioriteringar vilket förutsätter att brottsbekämpningen kopplas till en myndighet vars arbete och kontroll har betydelse för inflödet till den brottsbekämpande verksamheten. Sammantaget skulle en placering av den särskilda enheten vid Skatteverket inte tillgodose redovisade behov.

Med beaktande av de huvudsakliga problem som utredningen menar är en bidragande orsak till att nuvarande ordning inte är ändamålsenlig återstår då att överväga att placera den utredande verksamheten vid *en utbetalande myndighet*.

En sådan placering tillgodoser behovet av en gemensam prioritering och verksamhetsinriktning i utredningskedjan. Den specifika kompetens som finns inom utbetalande system kan lättare tas tillvara och resursen kan fredas från annan brottsbekämpande verksamhet.

En avgörande fråga är då huruvida en sådan placering kan motiveras utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och vilken av de utbetalande myndigheterna som lämpligen bör ha en brottsbekämpande verksamhet. Den mest ändamålsenliga placeringen är, enligt vår mening, att enheten placeras hos den myndighet som rapporterar större delen av misstänkta bidragsbrott. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv måste också beaktas att den särskilda enheten placeras hos en myndighet som har kapacitet att på ett rättssäkert sätt hantera en sådan verksamhet. Med hänsyn till ovanstående är en tänkbar lösning att placera den särskilda enheten hos Försäkringskassan.

En sådan lösning förutsätter dock att även kompetens från andra utbetalande myndigheter tillförs den särskilda enheten med hänsyn till att Försäkringskassan vid en sådan ordning även kommer att utreda brott som anmäls från dessa. Det kan dock noteras att utredningens förslag inte hindrar att handläggare vid de andra anmälande myndigheterna, vid behov, anlitas som sakkunniga i en förundersökning på samma sätt som i dag. Vidare är det viktigt att former för samråd utarbetas mellan samtliga anmälande myndigheter och den särskilda enheten för planering och styrning av verksamheterna.

Som framgår ovan finns det flera tänkbara lösningar när det gäller placeringen av den särskilda enheten. Sammanfattningsvis anser dock utredningen att övervägande skäl talar för att placera den nya enheten, i det följande kallad bidragsbrottsenheten, vid Försäkringskassan. Utredningen anser också att den föreslagna lösningen är den



som bäst ligger i linje med den ordning som valts för bekämpning av annan brottslighet som anses kräva en mer specialiserad ordning än traditionell brottslighet.

Med hänsyn till utredningens bedömning och förslag om att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör leda förundersökningar om grova bidragsbrott (avsnitt 10.4.3 och nedan 11.4.3) tillgodoses också behovet av en bättre interaktion mellan brottsutredningar om skattebrott och välfärdsbrott.

*Inrättande av en bidragsbrottsenhet vid Försäkringskassan leder till bättre utnyttjade resurser, enhetlig styrning och ökad kompetens*

Som framgår ovan anser utredningen att den mest ändamålsenliga placeringen är hos Försäkringskassan. Nedan redogör vi närmare för fördelarna med en sådan ordning.

Genom att bygga upp en bidragsbrottsenhet inom den myndighet som står för den största andelen anmälningar kommer man som ovan nämns tillrätta med flera av de svårigheter som finns när det gäller styrning och planering av resurser. Med en gemensam planering kan Försäkringskassan på ett bättre sätt anpassa sina resurser utifrån inriktningen på sina kontroller jämfört med om ansvaret är uppdelat på olika myndigheter. En sådan förändring leder, enligt vår mening, till att fler ärenden i större utsträckning än i dag kommer att bli föremål för utredningsinsatser.

Det har i olika sammanhang framförts att de utbetalande myndigheterna behöver höja sin kompetens kring bevisvärdering för att höja kvaliteten på brottsanmälningarna. Om en brottsutredande enhet inrättas vid Försäkringskassan bör det resultera i positiva effekter när det gäller den straffrättsliga kompetensen inom hela myndigheten. Kompetensen bör kunna tillvaratas för att höja kvaliteten i anmälningarna som kommer från Försäkringskassans övriga verksamhet samt från andra brottsutsatta myndigheter. När det gäller Skatteverkets skattebrottsenhet har det i utvärderingar konstaterats att den bedrivs kompetent och effektivt. Detta kan till stor del antas bero på att man har en kunskap om skattefrågorna samtidigt som man har byggt upp en brottsutredande kompetens. Det finns alltså skäl att tro att en samlad kompetens vad avser materiell rätt om utbetalningssystemen och straffrätt stärker samhällets möjligheter till en effektiv brottsbekämpning också när det gäller bidragsbrott.

Genomförandet bör ske succesivt i takt med att den behövliga kompetensen inom dessa områden byggs upp i den nya organisationen. Den erfarenhet som vunnits ur införandet från Skatteverkets brottsutredande verksamhet bör i stor utsträckning kunna tas till vara.

*Kontrollutredningar och brottsutredningar hålls organisatoriskt åtskilda*

Som anges ovan är det av vikt att den närmare utformningen av enheten sker på ett sådant sätt att rättssäkerheten för enskilda kan garanteras. Försäkringskassans verksamhet består huvudsakligen i att besluta om rätten till och utbetalning av sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.

I Försäkringskassans uppdrag ingår också att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan ska i detta avseende samverka med berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs. Enligt utredningens mening ingår således ett flertal uppgifter som har en nära koppling till brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i myndighetens uppdrag redan i dag. Med hänsyn till att gränsen mellan kontroll, brottsförebyggande åtgärder och brottsbekämpning inte alltid är helt tydlig är det av rättssäkerhetsskäl och för att tydliggöra skillnaderna i myndighetens olika uppdrag viktigt att organisatoriskt skilja på myndighetens olika verksamhetsområden.

När det gäller kontrollutredningar som görs av utbetalande myndigheter och brottsutredning kan konstateras att dessa har olika syften och regleras av olika regelverk. Bestämmelser om Försäkringskassans kontrollutredningar finns i socialförsäkringsbalken och utredningarna syftar till att ta fram underlag för ett riktigt beslut i ersättningsfrågan. Brottsutredningsförfarandet regleras i första hand i rättegångsbalken och syftar till att ta fram underlag bl.a. för åklagarens ställningstagande till om åtal ska väckas. En myndighet måste iakttä både de lagliga förutsättningarna för att vidta olika slag av utredningsåtgärder i sin verksamhet och beakta syftet med den utredning som utredningsåtgärden vidtas inom (ändamålsprincipen). En åtgärd i kontrollutredningen får alltså vidtas endast i den mån den

kan motiveras för att fullfölja syftet med utredningen, dvs. att undersöka om den försäkrade har rätt till ersättning eller inte. En åtgärd inom en brottsutredning får på motsvarande sätt vidtas endast i den mån den kan motiveras från brottsutredningssynpunkt. Det är alltså inte tillåtet att, med stöd av regelverket för brottsutredningar, ta fram uppgifter som inte behövs i brottsutredningen men som Försäkringskassan kan behöva i sin handläggning för beslut om utbetalning och vice versa. Ändamålsprincipen ska utgöra ett skydd för den enskilde och det är viktigt att en brottsutredande funktion inom Försäkringskassan organiseras på ett sådant sätt att rätts-säkerheten i detta avseende säkerställs.

Vid införandet av skattebrottsenheterna var det en särskilt betydelsefull fråga i vad mån skatteutredningen fick användas för att ta fram underlag som kom till användning i brottsutredningen och vice versa. Anledningen till detta är att det svenska systemet för beskattning av inkomst sedan lång tid tillbaka bygger på den enskildes uppgiftsskyldighet. Denna skyldighet upphör inte när en deklaration har lämnats utan denne är skyldig att medverka i en efterföljande utredning genom att lämna in vissa handlingar eller andra uppgifter som kan behövas för en skatteutredning. Detta innebar att särskilda överväganden var nödvändiga för att den enskildes skyldighet att medverka i en skatteutredning inte skulle stå i strid med den misstänktes rätt att förhålla sig passiv i en brottsutredning. När det gäller förmåner från välfärdssystemen är situationen ofta en annan. Även om en ansökan om en förmån ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet och den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan (110 kap. 4, 13 och 46 §§ SFB) bygger detta på en frivilligt inlämnad ansökan och inte på något krav från myndigheten. Enligt utredningens bedömning torde detta därför inte inskränka den enskildes rätt att förhålla sig passiv.

Att en bidragsbrottsutredande funktion inom Försäkringskassan ska avgränsas och organiseras så att det framgår i vilket syfte olika åtgärder vidtas är, enligt vår mening, viktigt för att garantera den enskildes rättssäkerhet. Avgränsningen får dock inte bidra till att intern samverkan motverkas på så sätt att oavsedda hinder vad avser informationsutbyte byggs in mellan verksamhetsgrenarna. Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL, reglerar bl.a. i vilken mån uppgifter får lämnas mellan myndigheter. Vad som föreskrivs om

sekretess mot andra myndigheter gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Hos Skatteverket och Tullverket bedrivs den brottsutredande verksamheten organisatoriskt åtskild från den fiskalt inriktade verksamheten. Detta innebär att vad som föreskrivs om sekretess mellan myndigheter också gäller mellan dessa enheter. Motsvarande kommer att gälla mellan Försäkringskassans olika verksamhetsgrenar.

Sammanfattningsvis anser utredningen att bidragsbrottsenheten inom Försäkringskassan ska inrättas enligt samma modell som hos Skatteverket och Tullverket. En sådan organisationsform innebär att det kommer att finnas tydliga gränser mellan kontrollutredning och brottsutredning. Med hänsyn till att Försäkringskassans roll som målsägande vid utredningar om brott ibland kan upplevas som problematisk kan detta också leda till en ökad tydlighet avseende i vilken roll (utredare från den brottsbekämpande verksamheten eller sakkunnig från den beslutande verksamheten) som medarbetare från Försäkringskassan medverkar vid brottsutredningen.

#### **11.4.3 Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten**

**Utredningens förslag:** Ekobrottsmyndigheten ska handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen.

#### **Skälen för utredningens förslag**

Utredningen redogör för fördelningen av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i avsnitt 11.2.2. I huvudsak styrs fördelningen genom förordningen om Ekobrottsmyndighetens instruktion och av framtagna riktlinjer.

Inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde finns brott som riktas mot staten genom undanhållna skatter, dvs. brott mot skattebrottslagen (1971:61). Skatteintäkter är medel som bl.a. ska finansiera välfärdssystemen. Mot denna intäktssida står de brott som innebär att någon på ett felaktigt sätt får pengar från välfärdssystemen utbetalade till sig, dvs. brott mot bidragsbrottslagen. Mål om

brott mot bidragsbrottslagen och bedrägerier, oavsett om dessa riktas mot välfärdssystemen eller ej, ska dock som huvudregel handläggas av åklagare vid Åklagarmyndigheten.

Skatte- och välfärdssystemen kan sägas vara två sidor av samma mynt och det finns därför många likheter i den brottslighet som riktas mot systemen vilka vi närmare redogjort för i kapitel 3. Som exempel kan nämnas att brottet riktas mot staten och får effekter på de offentliga finanserna, brottsbekämpningens betydelse för förtroendet för och tilliten till välfärdsstaten samt det ekonomiska motivet. När det gäller skatteundandragande och fusk med bidrag som utbetalas till företag kan också nämnas att de båda försämrar seriösa företags konkurrenskraft i förhållande till de företag som begår skattebrott eller fuskar till sig stora bidrag och stöd. Vidare är anmälare såväl vid skattebrott som vid brott mot välfärdssystemen som huvudregel en annan myndighet där antalet anmälningar i stor utsträckning styrs av dennes prioriteringar och verksamhetsinriktning. Välfärdssystemens ersättningsregler bygger också i många fall på redovisade inkomster från arbete (exempelvis sjukpenning- och pensionsgrundande inkomst) eller på att inget arbete utförs (exempelvis arbetslöshetskassa, sjukersättning och försörjningsstöd). Beröringspunkterna är sådana att det, enligt vår mening, finns skäl att tydliggöra denna koppling genom att Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde utvidgas så att samtliga mål om brott som riktas mot staten i form av skatte- eller välfärdsbrott handläggs vid myndigheten.

Det förekommer också att personer på olika sätt kombinerar bidragsbrott mot Försäkringskassan med skattebrott (se bl.a. ISF och Brå 2011:12). Det kan t.ex. avse sådan enklare bidragsbrottslighet där misstänkta genom egna företag eller verksamheter kombinerar svarta intäkter från legal näringsverksamhet eller storskalig hobbyverksamhet med bidrag. Det kan också avse misstänkta som vid sidan av andra svarta intäkter uppstår bidrag. Även i den kvalificerade välfärdsbrottsligheten finns ofta inslag av skatterelaterad brottslighet. Också detta talar för att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i större utsträckning bör handlägga mål och förundersökningar om denna typ av brott.

Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har i dag tillgång till en bred och blandad utredningsresurs med kompetens som är väl anpassad för utredningar om kvalificerade välfärdsbrott. I större utredningar

där det finns behov av den kompetens som finns hos skattebrottsenheten innebär förslaget att en åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har goda förutsättningar att sätta ihop blandade utredningsgrupper med polisiär kompetens, skatterättslig kompetens samt utredare från bidragsbrottsenheten. En ordning där åklagare vid Ekobrottsmyndigheten leder förundersökningar om grova bidragsbrott och handlägger mål om brott mot bidragsbrottslagen skulle därför bidra till en bättre interaktion mellan utredningar om skattebrott och välfärdsbrott. En fördel vad gäller de enklare målen kan också vara att en myndighet med stor specialistkompetens kan ha behov även av mindre och enklare mål, som "kitt" mellan de stora målen och som inskolning av nya medarbetare.

Ekobrottsmyndigheten har en egen underrättelseverksamhet där medarbetare har byggt upp en spetskompetens inom ekonomisk brottslighet. Denna kunskap kan vara till stor fördel när det gäller att beivra den mer kvalificerade brottsligheten mot välfärdssystemen.

Med hänsyn till att anmälare vid såväl bidragsbrott som skattebrott ofta är myndigheter finns det också andra skäl som talar för att sådana brott handläggs samlat. Ett exempel är det som framförts om vikten av återkoppling på brottsanmälningar för att höja kvaliteten i dessa. Här finns det skäl att lyfta fram den utveckling som skett vad gäller återrapporteringen från Ekobrottsmyndigheten när Skatteverket är anmälände myndighet. Återrapporteringen till Skatteverket sker numera enkelt och på ett standardiserat sätt (i princip automatiskt) genom myndigheternas datasystem. Utredningen anser att förutsättningarna för att utveckla en motsvarande ordning vid en överflyttning av ansvaret för brott mot välfärdssystemen till Ekobrottsmyndigheten väsentligt förbättras.

Något som talar mot ovanstående ordning är att Åklagarmyndigheten under årens lopp har byggt upp mycket goda kunskaper gällande ärenden om grova bedrägerier och grova bidragsbrott som riktar sig mot välfärdssystemen, bl.a. i ärenden om assistansersättning. Även om inte detta föranleder oss att göra en annan bedömning i frågan, menar vi att det är viktigt att denna erfarenhet och kompetens på olika sätt tas tillvara vid en förändring av Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens ansvarsområden.

## 11.5 Närmare om utformning av Försäkringskassans bidragsbrottsenhet

Utredningen har låtit Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet tjäna som utgångspunkt för hur en särskild enhet för utredning av bidragsbrott kan organiseras. En grundläggande skillnad mot utredningens förslag är dock att Skatteverket inte själva har befogenhet att leda förundersökningar. Det finns ändock anledning att inledningsvis närmare beskriva den verksamhet som bedrivs inom Skatteverket.

### 11.5.1 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

#### Bakgrund

I mitten av 1990-talet inrättade regeringen en särskild arbetsgrupp, den så kallade Ekobrottsberedningen. Med bl.a. Ekobrottsberedningens inledande arbete som grund beslutade regeringen år 1995 om en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin syftade till att utveckla och effektivisera samhällets förmåga att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. Ekobrottsberedningen lade i rapporten *Skattekriminal* (Ds 1997:23) fram förslag till en skattekriminalreform. Den innebar att skattemyndigheterna i huvudsak skulle få samma uppgifter när det gäller att utreda brott inom skatteområdet som tullmyndigheterna redan hade när det gäller att utreda brott inom tullens område. Förslaget innebar att skattekriminalen skulle tilldelas befogenheter i två steg. I det första steget skulle befogenheterna i huvudsak begränsas till att biträda åklagare vid förundersökning i samband med utredning av skattebrott. I det andra steget skulle skattekriminalen få befogenhet att själv besluta om och leda förundersökning samt att utfärda strafföreläggande. Regeringen beslutade att genomföra det första steget och att benämna de särskilda enheterna för skattebrottsenheter i stället för skattekriminaler.

Genomförandet av strategin mot ekonomisk brottslighet omfattade ett flertal projekt varav ett var införandet av den nya myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpning. I den ingick bl.a. införandet av Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets skattebrottsenheter som påbörjade sina verksamheter 1998.

## Organisation och uppdrag

Skatteverket ska enligt 6 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. Av instruktionen framgår att det vid myndigheten ska finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Den brottsbekämpande verksamheten utgör en egen verksamhetsgren inom Skatteverket.

Uppbyggnaden av skattebrottsenheter inom Skatteverket genomfördes i etapper. De första enheterna bildades under år 1998 vid skattemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa enheter, Skatteverkets skattebrottsenheter, var organisatoriskt skilda från Skatteverkets verksamhet i övrigt. Under våren 2015 genomfördes en omorganisation och de då sex regionala skattebrottsenheter blev till en nationell skattebrottsenhet på operativ nivå. Verksamheten utgör fortfarande en egen verksamhetsgren inom Skatteverket. Det finns i dag cirka 200 medarbetare inom skattebrottsenheten. Medarbetarna är placerade i Umeå, Sundsvall, Uppsala, Örebro, Stockholm, Linköping, Göteborg och Malmö.

I lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar finns bestämmelser som reglerar skattebrottsenhetens arbete. Skatteverket får efter beslut av åklagaren utreda de brott som framgår av 1 § i lagen. Det innebär att Skatteverket i första hand medverkar i utredningar om brott mot skattebrottslagen (1971:69), 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551), 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., folkbokföringslagen (1991:481), bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken, samt brott mot lagen (2014:836) om näringsförbud.

I fråga om de brott som finns angivna i 1 § får Skatteverket bedriva spaning och underrättelseverksamhet.

Om åklagaren finner att det finns särskilda skäl får Skatteverket även medverka vid undersökning i fråga om annat brott. Anledningen till detta är att det kan förekomma fall där det med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med skattebrottsligheten är lämpligt att skattebrottsenheten svarar för brottsutredningen.



## Skattebrottsutredarnas arbetsuppgifter och befogenheter

I avsnitt 11.2.1 har vi redogjort för de regler som styr det brottsbekämpande arbetet. När en åklagare anlitar biträde av skattebrottsenheten för att verkställa en förundersökning blir rättegångsbalkens regler om förundersökning tillämpliga. Uppgifterna och befogenheterna i samband med förundersökning motsvarar, med vissa undantag, dem som polisen har. Det är dock alltid åklagare som ska besluta om och inleda förundersökning i de förundersökningar som handläggs vid skattebrottsenheten. Som förundersökningsledare beslutar åklagaren vem som faktiskt ska utföra en brottsutredning. Det innebär att utredningsbefogenheterna kan ligga hos såväl skattebrottsenheten som polisen.

I skattebrottsenheternas förundersökningar fattas alltid beslut om tvångsmedel av åklagare. Skattebrottsenheten får enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar verkställa åklagarens beslut om beslag (3 §) och medverka (bl.a. genom att genomlösa utrymmen) vid husrannsakan som verkställs av polisman (4 §). I de fall det blir aktuellt med andra straffprocessuella tvångsåtgärder i en skattebrottsutredning ska åtgärderna verkställas av polis eventuellt med biträde av skattebrottsenheten. Att skattebrottsenheterna inte får verkställa andra beslut om tvångsmedel framgår av 2 § tredje stycket. Skattebrottsenheten får utföra så kallade förutredningar (2 § andra stycket).

Enheten får också genomföra förenklade brottsutredningar utan att åklagaren har begärt biträde, om den misstänkte har fyllt tjuogoett år och kan antas erkänna gärningen (5 §). Skälet till införandet av bestämmelsen var att skattebrottsenheterna skulle få samma möjlighet som polis och tull att genomföra förenklade brottsutredningar för att inte åklagarna skulle belastas med enkla ärenden. Skatteverket har inte genomfört några förenklade brottsutredningar. Skälen till detta är flera. I ett remissvar (Skatteverkets dnr 614 3007102820 och 530-2743-02/150) i samband med att utredningen *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning* (SOU 2001:93) lade sitt förslag framförde Skatteverket bl.a. följande. Förutsättningar för att tillämpa det förenklade förfarandet är dels att påföljden inte kan förväntas bli annan än böter, dels att den misstänkte kan antas erkänna gärningen. En förutsättning för bedömningen av om den misstänkte kan antas erkänna gärningen är att Skatteverket vid anmälningstillfället även

utreder de subjektiva rekvisiten. Detta skulle innebära att en brottsutredning påbörjas vilket inte är förenligt med ändamålet för skatteutredning inom beskattningsverksamheten. Ett annat skäl till att Skatteverket inte ansett sig ha möjlighet att utföra förenklade brottsutredningar är att utredare vid skattebrottsenheten inte har samma möjlighet som polisman att hålla förhör innan förundersökning inletts (23 kap. 3 § RB).

Skattebrottsenheten får bedriva spaning när det gäller brott inom skatteområdet (6 § punkten 1).

Av 6 § punkten 2 framgår att skattebrottsenheten får bedriva underrättelseverksamhet när det gäller brott inom skatteområdet. Underrättelseverksamhet kan delas in i strategisk respektive operativ informationsbearbetning. Inflödet av information till skattebrottsenhetens strategiska underrättelseverksamhet omfattar bl.a. information från andra myndigheter, anonyma tips och offentliga register eller egna iakttagelser som görs i samband med verksamheten inom skattebrottsenheten. Inflödet av information till skattebrottsenhetens operativa underrättelseverksamhet bygger i stor utsträckning på ett aktivt sökande, exempelvis genom registerslagning, förfrågningar till andra myndigheter samt inre och yttre spaning. I den operativa underrättelseverksamheten är informationen ofta person- eller organisationsanknuten. Inom underrättelseverksamheten bedrivs också särskilda undersökningar.

Skattebrottsenheten har även brottsförebyggande uppgifter (6 §).

### *Ärendehandläggningen i praktiken*

En misstanke om skattebrottslighet uppkommer oftast hos Skatteverket i en pågående skatteutredning. Skatteverket ska enligt 17 § skattebrottslagen göra anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att det har begåtts ett brott enligt skattebrottslagen. Även brott enligt vissa andra författningar inom skatteområdet ska anmälas. Skatteverket har vidare möjlighet att anmäla vissa andra brott utanför skatteområdet (se avsnitt 9.3).

Oftast slutför Skatteverket skatteutredningen och anmäler därefter ett misstänkt brott till åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. I andra fall görs anmälan medan skatteutredningen pågår. Det är vanligt att åklagaren i samband med en utredning av andra brott där

misstanke om skattebrott uppkommer begär hjälp av skatterevisorer som får i uppgift att genomföra skatteutredningen. Skatterevisorn kan då delta som sakkunnig även om skattebrottsutredare biträder åklagaren tillsammans med polis.

När en anmälan om misstänkt skattebrottslighet har gjorts av Skatteverket beslutar åklagaren om förundersökning ska inledas. Därefter avgör åklagaren om utredare vid Ekobrottsmyndigheten eller skattebrottsenheten ska ha hand om utredningen. Åklagaren kan välja att lämna över hela ärendet till skattebrottsenheten eller till utredare (polis eller civil) vid Ekobrottsmyndigheten för utredning. Åklagaren kan också lämna en del av utredningen till skattebrottsenheten och en annan del till utredare vid Ekobrottsmyndigheten.

En brottsutredare från skattebrottsenheten kan dessutom delta som en resurs i en utredning där huvudansvaret ligger på polis vid Ekobrottsmyndigheten. Detta sker i normalfallet i s.k. samverkansutredningar där flera utredare deltar och där det är fråga om brottslighet av större omfattning där utredningen har stort inslag av tvångsmedel.

### *Pågående lagstiftningsarbete*

I regeringens proposition *Skattebrottsdatalag* (prop. 2016/17:89) föreslås att det införs en ny lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, skattebrottsdatalagen. I propositionen föreslås också att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska utökas till att omfatta bedrägerier vid rot- och rutavdrag. Det föreslås också vissa andra lagändringar bl.a. vad avser beskrivningen av den brottsbekämpande verksamhet som inte avser utredning av ett konkret brott och ett nytt namn på lagen. Den nya lagen och de övriga ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

## 11.5.2 Förundersökningsledning

**Utredningens förslag:** Bidragsbrottsenheten får fatta beslut om att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen.

Har förundersökning inletts av bidragsbrottsenheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska även annars överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl.

Åklagare får anlita biträde av bidragsbrottsenheten för undersökningens verkställande.

### Skälen för utredningens förslag

Som angetts i avsnitt 11.2.1 syftar en förundersökning bl.a. till att utreda om det föreligger ett brott och vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet, för att åklagaren ska kunna ta ställning till om åtal ska väckas. I allmänhet fattas beslut om att inleda förundersökning av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om inte saken är av enkel beskaffenhet. Åklagaren övertar också ledningen om det är påkallat av särskilda skäl. Enligt nuvarande ordning är det som regel Polismyndigheten som inleder och leder en förundersökning om bidragsbrott.

### *Förundersökningsledning i enklare fall*

Behörigheten i 23 kap. 3 § RB är uppbyggd kring myndighetsbegreppet. Bestämmelser om delegering inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns i 8 § polisförordningen. Av *Polismyndighetens riktlinjer för förordnande av förundersökningsledare* (PM 2016:34) framgår bl.a. vilka krav som ska gälla för den som särskilt kan förordnas att leda förundersökning. Av riktlinjerna framgår att även andra anställda vid Polismyndigheten än de som har polismans kompetens kan bli förundersökningsledare. Detta innebär numer att

även civila utredare kan förordnas att inleda och leda förundersökningar.

Vid införandet av skattebrottsenheter vid Skatteverket ansåg Ekobrottsberedningen att det fanns skäl att låta Skatteverket på sikt leda vissa förundersökningar. Regeringen bedömde dock att det alltid bör vara en uppgift för åklagare att besluta om förundersökning och vara förundersökningsledare i förundersökningar om skattebrott (prop. 1997/98:10 s. 47). Till skillnad från bidragsbrott har Skattebrott aldrig ansetts vara av sådan enkel beskaffenhet att det förelegat förutsättningar för förundersökningsledare vid Polismyndigheten att leda förundersökningar på området.

Brott mot bidragsbrottslagen är av sådan enkel beskaffenhet att förundersökningen som regel inte behöver ledas av åklagare (ÅFS 2005:9 och RPSFS 2014:5, FAP 403-5). Även med beaktande av om detta inte fortsättningsvis kommer att gälla grova bidragsbrott, kommer det att gälla för majoriteten av de brott enligt bidragsbrottslagen som anmäls. Enligt utredningens mening talar detta för att ge särskilt förordnade befattningshavare vid bidragsbrottsenheten befogenhet att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. I sammanhanget kan erinras om att det finns andra myndigheter som har befogenhet att inleda och leda förundersökningar inom sina verksamhetsområden, t.ex. Tullverket (19 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling). Även Kustbevakningen har rätt att i vissa fall inleda en förundersökning (3 § lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott).

En förutsättning för att garantera rättssäkerheten vid en sådan förändring är att låta förändringen ske i takt med att nödvändig kompetens byggs upp och tillförs den nya enheten. Vidare kan erinras om att vår uppfattning är att grova bidragsbrott som huvudregel bör vara åklagarledda. Mot denna bakgrund anser vi inte att förslagen innebär några ökade risker för rättssäkerheten.

Ett alternativ till att ge bidragsbrottsenheten befogenhet att inleda och leda förundersökningar av enkel beskaffenhet hade varit att låta samtliga bidragsbrott vara åklagarledda. Det skulle, enligt utredningens mening, emellertid leda till en hög arbetsbelastning hos åklagarna som består i att ett stort antal enkla och rutinartade ärenden flyttas över till åklagare. Med en sådan ordning finns risk att stora balanser byggs upp. Den mest ändamålsenliga ordningen är

därför att ge bidragsbrottsenheten befogenhet att inleda och leda förundersökningar i ärenden av enkel beskaffenhet.

Bidragsbrottsenheten bör inleda och leda förundersökningar i de fall där omständigheterna är enkla och inte kräver några fler utredningsåtgärder än förhör och möjligen någon komplettering av skriftliga handlingar eller inhämtande av kontoutdrag m.m. I vissa fall kan även ett enkelt ärende innebära att handlingar behöver tas i beslag. Så kan vara fallet om det t.ex. förekommer falska handlingar i ärendet utan att brottet ändå är att betrakta som grovt. I dessa fall kan det vara aktuellt för förundersökningsledaren att fatta beslut om beslag. Beslaget bör också kunna verkställas av utredare vid bidragsbrottsenheten. Om det blir aktuellt med användande av annat tvångsmedel enligt 24–28 kap. RB där det inte är lämpligt eller möjligt för annan utredare än polisman att verkställa beslutet t.ex. på grund av risken för våld, ska åklagare överta ledningen av förundersökningen.

Avgränsningen av Polismyndighetens och Tullverkets befogenheter att leda förundersökningar i enklare fall regleras bl.a. genom fördelningscirkulär (ÅFS 2005:9) och Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2013:3). Ansvarsfördelningen mellan åklagare och förundersökningsledare vid bidragsbrottsenheten bör kunna regleras på motsvarande sätt.

#### *Förundersökningsledning vid grova bidragsbrott*

När det gäller grova bidragsbrott bör det enligt utredningens bedömning alltid vara en uppgift för åklagare att besluta om att inleda förundersökning och att vara förundersökningsledare (se avsnitt 10.4.3). Att åklagaren ska leda förundersökning i sådana fall är också en naturlig konsekvens av den förändring av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen som utredningen föreslår i avsnitt 10.4.1.

Enligt utredningens mening är åklagarledda brottsutredningar en viktig förutsättning för att uppnå en effektiv samverkan mellan olika utredande myndigheter vid mer organiserad och systematisk brottslighet. Eftersom förundersökningsledningen vid grova brott kommer att ligga på åklagare är det denne som beslutar vem som faktiskt ska utföra utredningen. Även en utredning om grovt bidragsbrott bör dock kunna verkställas av utredare vid bidragsbrottsenheten

beroende på vad åklagaren anser lämpligt (se vidare avsnitt 11.5.3). En sådan utredning kan också bedrivas som ett samverkansärende där utredare från flera myndigheter ansvarar för olika delar av utredningen. Åklagaren kan då besluta att tillföra utredningen den kompetens som finns hos brottsbekämpande myndigheter utifrån ärendets karaktär. Med åklagaren som förundersökningsledare i ärenden om grova bidragsbrott underlättas och förbättras således samordningen och samverkan mellan myndigheterna.

### 11.5.3 Biträda förundersökningsledare vid förundersökning

**Utredningens förslag:** Bidragsbrottsenheten får utreda brott enligt bidragsbrottslagen.

Åklagare får anlita biträde av bidragsbrottsenheten för undersökningens verkställande. Enheten ska kunna biträda en åklagare vid förundersökning också i fråga om andra brott, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för det.

Bidragsbrottsenheten ska självständigt få besluta om och verkställa beslag och registertopsning. Vidare får bidragsbrottsenheten medverka vid husrannsakan. Några andra befogenheter att besluta om eller verkställa straffprocessuella tvångsmedel ska bidragsbrottsenheten inte ha.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Brott som bör utredas av bidragsbrottsenheten*

De argument som ligger till grund för utredningens bedömning om införandet av en särskild enhet hos Försäkringskassan tar främst sikte på brott enligt bidragsbrottslagen. När det gäller vilka brott som lämpligen bör utredas vid bidragsbrottsenheten är det enligt vår mening viktigt med en tydlig avgränsning för att undvika onödiga gränsdragningsproblem. Andra brott än brott enligt bidragsbrottslagen bör därför endast utredas vid enheten på begäran av åklagare.

I större ärenden kan det förekomma även annan brottslighet som kan ha sådant samband med de utbetalande myndigheternas verksamhet att det är naturligt att bidragsbrottsenheten utför förundersökningen. Med anledning av att förundersökningsledare vid bidrags-

brottsenheten endast får inleda och leda förundersökningar om brott enligt bidragsbrottslagen kommer nu aktuell situation endast uppstå när förundersökningarna är åklagarledda. En lämplig ordning är då att bidragsbrottsenheten kan biträda åklagaren vid förundersökningar om andra brott när dessa förekommer i samma utredning som bidragsbrottsligheten. För att tydliggöra att utredningsresursen i första hand avser bidragsbrott bör åklagaren i dessa fall endast uppdra åt bidragsbrottsenheten att genomföra utredningen om det finns särskilda skäl.

När utredningar om grovt bidragsbrott leds av åklagare uppkommer också frågan om hur huvudansvaret ska fördelas mellan utredare vid bidragsbrottsenheten och utredare vid Ekobrottsmyndigheten. Det är ett beslut som i första hand bör ligga hos åklagaren. För att uppnå de effektivitetsvinster som förslaget syftar till bör dock huvudansvaret för ärenden av utredningstekniskt enklare karaktär ligga hos bidragsbrottsenheten medan huvudansvaret i utredningar där man kan förutse ett stort behov av polisiära insatser och där utredningen även omfattar andra brott än bidragsbrott bör ligga hos polis vid Ekobrottsmyndigheten. Om det i en utredning som redan utreds av bidragsbrottsenheten uppstår behov av åtgärder som endast får verkställas av polisman bör åklagaren som förundersökningsledare i stället begära att polis medverkar i ärenden som handläggs vid bidragsbrottsenheten. Den föreslagna ordningen innebär att åklagaren har möjlighet att i det enskilda fallet fördela uppgifterna mellan olika utredande resurser för att åstadkomma den mest praktiska och lämpliga handläggningen. En sådan ordning är enligt vår mening både rationell och lämplig.

Vid införandet av skattebrottsenheterna ansåg regeringen att den bästa ordningen var att mer övergripande gränsdragningsproblem vid ärendefördelningen skulle lösas genom att berörda myndigheter kom överens om i vilken omfattning ärenden skulle handläggas av de nya enheterna. Utredningen anser att detta är den bästa ordningen även vid införande av en bidragsbrottsenhet.



*Straffprocessuella tvångsmedel*

Bestämmelser om en polismans befogenheter i den brottsutredande verksamheten finns i 23–28 kap. RB. I 10 § polislagen finns regler som, under särskilda förutsättningar, ger en polisman rätt att bruka våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Även i annan lagstiftning än rättegångsbalken finns det bestämmelser om verkställande av tvångsmedel. Som exempel kan nämnas lagen om straff för smuggling enligt vilken Tullverket inom sitt verksamhetsområde får verkställa och i vissa fall även besluta om straffprocessuella tvångsmedel. Även tjänstemän vid Kustbevakningen har i vissa fall befogenheter att verkställa och besluta om straffprocessuella tvångsmedel.

Sedan den 1 juli 2006 får skattebrottsenheten verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § RB i de fall våld mot person inte behöver användas. Om en husrannsakan verkställs av en polisman, får åklagaren också uppdra åt Skatteverket att medverka vid förrättningen. Skatteverket får då genomsöka de utrymmen som är föremål för husrannsakan. Frågan om att ge Skatteverket befogenheter att i sin brottsbekämpande verksamhet använda straffprocessuella tvångsmedel har vid flera tillfällen varit föremål för diskussion då användningen av tvångsmedel i förundersökningar är en av samhällets mest ingripande åtgärder (prop. 1997/98:10 s. 50 och prop. 2005/06:169 s. 57 f.). En viktig utgångspunkt vid bedömningen av bidragsbrottsenhetens behov av att verkställa vissa tvångsmedel är, liksom för skattebrottsenheten, att myndigheten inte ska bygga upp en polisiär kompetens. Det kan alltså inte bli aktuellt att tilldela bidragsbrottsenhetens utredare befogenheter som innefattar våldsanvändning.

I majoriteten av förundersökningar om misstänkt bidragsbrottslighet torde straffprocessuella tvångsmedel vara ovanliga. I den typ av ärenden som rör svårare utredningar kan främst de straffprocessuella tvångsmedlen beslag, husrannsakan, gripande, anhållande och häktning aktualiseras. I de mer kvalificerade utredningarna, t.ex. i ärenden som upparbetats inom ramen för den myndighetssammansatta satsningen mot organiserad brottslighet kan det även förekomma hemliga tvångsmedel. Frågan är då i vilken utsträckning bidragsbrottsenheten bör få verkställa beslut om tvångsmedel.

En första förutsättning för att överväga om bidragsbrottsenheten bör ges befogenheter på tvångsmedelsområdet är att det verkligen föreligger ett befogat behov därav.

Utredningen föreslår att bidragsbrottsenheten ska ha befogenhet att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen som är av enklare beskaffenhet. Utredningen har identifierat ett antal situationer i dessa ärenden där ett behov av att verkställa beslut om tvångsmedel kan antas föreligga.

Den huvudsakliga arbetsuppgiften i en bidragsbrottsutredning kommer vara att hålla förhör med den misstänkte och andra som kan antas lämna upplysningar av betydelse. I samband med förhör med såväl misstänkta som vittnen kan det förekomma att material lämnas till utredaren. En misstänkt eller ett vittne kan också i ett senare skede skicka in handlingar eller överlämna handlingar personligen till brottsutredaren. Det kan avse handlingar såsom anställningsavtal, intyg, tidrapporter m.m. vilka kan behöva tas i beslag.

Ett annat straffprocessuellt tvångsmedel som regelmässigt kommer att aktualiseras vid bidragsbrottsenheten är kroppsbesiktning genom DNA-prov i annat syfte än att utreda brott, alltså s.k. register-topsning. Reglerna om detta finns i 28 kap. 12 a § RB. I bestämmelsen anges att salivprov får tas på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om syftet är att göra en DNA-analys av provet och registrera uppgifter om resultatet av analysen i det DNA-register eller det utredningsregister som förs enligt polisdatalagen. Ett beslut får enligt 28 kap. 13 § första stycket RB jämförd med 4 § samma kapitel fattas av bl.a. förundersökningsledare. Så länge åtgärden att genomföra en kroppsbesiktning genom salivprov inte kräver polisiär våldsanvändning är det inte något som hindrar att den som saknar polismans kompetens tar salivprovet. Detta innebär enligt utredningens mening att det inte föreligger några hinder att även utredare vid bidragsbrottsenheten ges möjlighet att genomföra ett DNA-prov om den misstänkte går med på detta utan att sätta sig till motvärn.

För att bidragsbrottsenheten effektivt ska kunna genomföra utredningar om bidragsbrott krävs att dessa kan bedrivas utan allt för stora beroenden från polis vid Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten. Som vi redogör för ovan finns det situationer där vissa tvångsmedel kommer att bli aktuella vid enheten. I dessa situationer finns en tydlig effektivitetsvinst om utredare vid bidragsbrottsenheten ges möjlighet att självständigt genomföra åtgärderna. Inte heller bör någon risk i dessa fall uppstå för utredarnas säkerhet. Utredningen anser inte att det är ett motiverat användande av polismans kompetens

om den typ av situationer som vi redogör för ovan kräver polisiär insats. Det finns således ett befogat behov för bidragsbrottsenheten att kunna verkställa beslut om beslag och beslut om registertopsning i vissa fall. Så bör få ske i de fall våld mot person inte behöver användas.

En annan förutsättning för utredningens förslag är att den föreslagna ordningen är förenlig med de rättssäkerhetsgarantier som ska kringgärda användningen av tvångsmedel. Regelverket kring tvångsmedel vid brott är omfattande och noggrant utformat. Inom de traditionellt brottsbekämpande myndigheterna finns stor erfarenhet av hanteringen och det finns riktlinjer och rutiner för att säkerställa att tillämpningen av reglerna sker på ett rättssäkert sätt. Med hänsyn till den begränsade befogenhet att verkställa tvångsmedel som utredningen föreslår, att reformen ska genomföras i takt med att kompetens byggs upp och med beaktande av de erfarenheter som kan dras från andra förvaltningsmyndigheters hantering av tvångsmedel är en sådan ordning, enligt utredningens mening, förenlig med de rättssäkerhetsgarantier som krävs.

När det gäller behovet att verkställa andra beslut om tvångsmedel som enligt utredningens bedömning ska fattas av åklagare ser inte utredningen samma behov för bidragsbrottsenheten att självständigt få verkställa sådana beslut. I de fall där användandet av andra straffprocessuella tvångsåtgärder än beslag aktualiseras i en bidragsbrottsutredning bör dessa åtgärder i stället verkställas av polis vid Ekobrottsmyndigheten, eventuellt med biträde av utredare från bidragsbrottsenheten. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det då viktigt att det inte blir en oklar ansvarsfördelning mellan verkställande polis och tjänsteman från bidragsbrottsenheten.

#### 11.5.4 Förutredning

**Utredningens förslag:** Bidragsbrottsenheten ska få utföra s.k. förutredningar.

#### Skälen för utredningens förslag

Förundersökningsledarens beslut om att inleda en förundersökning grundas oftast på en anmälan. Detta innebär att denne ibland kan behöva komplettera underlaget för att kunna ta ställning till om en

förundersökning ska inledas eller inte. Ett sådant inledande utredningsarbete brukar benämnas förutredning (se avsnitt 11.2.1). Förutredningar om bidragsbrottslighet utförs i dag av Polismyndigheten.

De flesta förundersökningar om bidragsbrott grundas på en anmälan från Försäkringskassan eller andra utbetalande myndigheter. I de flesta fall utgör anmälan ett tillräckligt underlag för att förundersökningsledaren ska kunna ta ställning till de objektiva rekvisiten för brottsmisstankarna, dvs. frågan om de faktiska omständigheterna. Ibland kan dock kompletterande uppgifter behöva inhämtas för bedömningen. En förutredning kan som ovan nämnts avse utredningsåtgärder som registerslagning eller inhämtande av kompletterande uppgifter. En förutredning kan också ta sikte på den juridiska bedömningen av föreliggande försäkringsrelaterade frågor.

Bidragsbrottsenheten kommer själva kunna utföra förutredningar. I en organisation där åklagare vid förundersökningar kan anlita biträde av bidragsbrottsenheten måste enheten också kunna biträda åklagaren vid förutredningar.

### 11.5.5 Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen

**Utredningens förslag:** Bidragsbrottsenheten ska få bedriva verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Underrättelseverksamhet*

Som nämnts i avsnitt 11.2.1 syftar underrättelseverksamhet bl.a. till att ta fram underlag för analyser som kan läggas till grund för beslut om vilken inriktning i stort en verksamhet ska ha eller för att initiera konkreta brottsutredningar. I vid bemärkelse kan underrättelseverksamhet sägas syfta till att klarlägga om brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förutses. Underrättelseverksamhet rörande ekonomisk brottslighet förekommer bl.a. vid Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheten. Underrättelseverksamhet bedrivs också inom den myndighetsgemensamma

satsningen mot grov organiserad brottslighet där ett flertal myndigheter ingår. Försäkringskassan deltar sedan år 2009 i denna satsning.

Försäkringskassan bedriver inom ramen för sin kontrollutredningsverksamhet en verksamhet som har klara beröringspunkter med underrättelseverksamhet. Försäkringskassans kontrollutredningar syftar till att systematiskt upptäcka och stoppa bidragsbrottslighet. I det arbetet ska Försäkringskassan rikta in sina insatser mot områden där förekomsten av bidragsbrott bedöms vara störst och där de felaktigt utbetalda beloppen bedöms som höga. I kontrollutredningarna kan det komma fram uppgifter som väcker misstankar om brott och som därför anmäls till Polismyndigheten. I detta arbete får Försäkringskassan en ingående kännedom om förhållanden som kan ha stor betydelse för brottsbekämpande verksamhet. Det kan handla bl.a. om mönster i tillvägagångssätt, utländska förhållanden, metoder för avancerade upplägg, personer och företag som ofta förekommer i ärenden om felaktiga utbetalningar etc.

Utredningen anser att det skulle vara mycket ineffektivt att inte ta tillvara denna kunskap och den nära koppling som finns till det arbete som Försäkringskassan redan utför inom ramen för sitt kontrollarbete. En naturlig följd av att Försäkringskassan får ett brottsbekämpande uppdrag genom inrättandet av en bidragsbrottsenhet är därför att denna ges befogenhet att bedriva underrättelseverksamhet när det gäller brott inom välfärdsområdet. Mot detta kan anföras att det blir ytterligare en aktör som ska bedriva underrättelseverksamhet och att det finns behov av att avståndet mellan myndigheternas underrättelseenheter på olika sätt minskar. De negativa konsekvenser som ytterligare en aktör på underrättelseområdet kan innebära motverkas emellertid, enligt vår mening, av att Försäkringskassan redan i dag deltar i det nuvarande myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Att bidragsbrottsenheten bör ges befogenhet att bedriva underrättelseverksamhet inom vissa utpekade områden ska inte ses som någon inskränkning av Polismyndighetens nuvarande helhetsansvar för brottsbekämpningen.

Bidragsbrottsenhetens befogenhet att samla in, bearbeta och analysera information beträffande välfärdsbrottsligheten aktualiserar också frågor som rör Försäkringskassans möjligheter att behandla personuppgifter. I praktiken kommer bidragsbrottsenhetens under-

rättelseverksamhet att begränsas av vilka uppgifter som får registreras och föras med hjälp av automatisk databehandling.

I detta sammanhang vill utredningen därför erinra om att Försäkringskassans möjligheter att behandla personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet måste ses över särskilt.

### *Spaning*

Som vi tidigare redogjort för utgör spaning en utredningsmetod som kan ingå som ett led i både en förutredning och en förundersökning. Spaningsverksamheten kan också vara mer allmänt inriktad på att samla in, bearbeta och analysera information som kan ha betydelse i ett framtida spanings- eller utredningsarbete.

I en kontrollutredning vidtas ett flertal åtgärder för att säkerställa att de uppgifter som den försäkrade lämnat är riktiga. Det kan handla om att hämta information i olika datasystem och pappersakter, sammanställa och dokumentera interna och externa uppgifter, hämta information från den försäkrade och att göra hem- eller arbetsplatsbesök. I de fall Försäkringskassan har för avsikt att vidta någon form av åtgärd som rör ersättningen informeras den försäkrade om att det pågår en utredning. I annat fall avslutas utredningen utan att den försäkrade informeras. De uppgifter som behöver samlas in, bearbetas och analyseras kan vara desamma i en kontrollutredning som i en brottsutredning. Skillnaden mellan den yttre och inre informationsinhämtning som i dag sker vid kontrollutredningarna och den yttre och inre spaning som kan behöva vidtas i en brottsutredning är att åtgärder i en kontrollutredning inte får vidtas utan att den försäkrade informeras (prop. 1996/97:121 s. 31 f.).

I fråga om yttre spaning är det viktigt att påpeka att bidragsbrottsenheten enligt förslaget inte kommer att ha samma befogenheter som polisman när det gäller möjligheten att använda våld i vissa situationer. Därigenom finns det en naturlig gräns för vilka åtgärder som bidragsbrottsenheten kan vidta vid sin spaning. Det innebär att yttre spaning bara bör ske där situationen vid en säkerhetsbedömning framstår som ofarlig.

Enligt utredningens förslag kommer det att ingå i bidragsbrottsenhetens uppgifter att bedriva viss spaning i fråga om brott inom välfärdsområdet. Detta oavsett om en förundersökning har inletts

eller inte. Någon särskild bestämmelse om att Försäkringskassan får bedriva spaning är enligt utredningens mening inte nödvändig för att spaning ska få förekomma. Någon särskild bestämmelse om detta finns inte heller längre i t.ex. polislagen. (Se prop. 2016/17:89 s. 41)

### *Brottsförebyggande arbete*

Av förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan framgår att Försäkringskassan ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Det innebär att Försäkringskassan redan i dag har ett ansvar för att arbeta brottspreventivt inom sitt område. Någon uttrycklig bestämmelse i instruktionen som ger Försäkringskassan möjlighet att vidta särskilda brottsförebyggande åtgärder finns emellertid inte. De brottsförebyggande insatser som nu avses är av samma slag som gäller för Polismyndigheten enligt 2 § polislagen. En sådan insats kan t.ex. innebära att Försäkringskassan ger ut information som syftar till att förebygga bidragsbrottslighet. Med hänsyn till Försäkringskassans uppdrag att motverka bidragsbrott anser utredningen inte att ett brottsförebyggande uppdrag behöver regleras särskilt.

### **11.5.6 Anmälan om bidragsbrott**

**Utredningens förslag:** Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor m.fl. som ska göra anmälan enligt bidragsbrottslagen ska göra det till bidragsbrottsenheten eller till åklagare.

### **Skälen för utredningens förslag**

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen samt kommuner och arbetslöshetskassor omfattas av skyldigheten att anmäla misstänka brott enligt bidragsbrottslagen. Vidare föreslår vi att ytterligare aktörer ska ha en skyldighet att anmäla brott enligt bidragsbrottslagen.

Enligt 6 § i lagen ska nämnda myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har

begåtts. Med den nya ordning för brottsbekämpning som utredningen föreslår ska anmälan i stället göras till bidragsbrottsenheten inom Försäkringskassan eller till åklagare.

Med hänsyn till att Försäkringskassans olika verksamheter kommer att utgöra självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheten kommer Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet och övriga anmälare att göra anmälan till Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet, dvs. bidragsbrottsenheten.

### 11.5.7 Lagteknisk lösning

**Utredningens förslag:** Försäkringskassans brottsbekämpande uppgifter regleras i en ny lag, lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. I den nya lagen införs bestämmelser som kompletterar rättegångsbalkens regler om förundersökning m.m.

### Skälen för utredningens förslag

De uppgifter som bidragsbrottsenheten föreslås få regleras i dag huvudsakligen i rättegångsbalken. Vid införande av lagen om Skatteverkets medverkan vid brottsutredningar bedömde Ekobrottsberedningen att en lösning innebärande att de nya reglerna förs in i rättegångsbalken skulle bli snårig och otillgänglig eftersom den ordning som föreslogs för skattebrottsenhetens del i flera avseenden skiljer sig från vad som gäller i fråga om Polismyndigheten. Befintliga regler skulle behöva byggas ut och modifieras. De skulle dessutom spridas ut på åtskilliga ställen i kapitlen om förundersökning och tvångsmedel. Beredningen fann också att det var olämpligt att föra in de föreslagna reglerna i skattebrottslagen. Regeringen delade den bedömningen och anförde att även om den nya lagen måste läsas mot bakgrund av rättegångsbalken får en lösning med en särskild lag anses ha betydande fördelar jämfört med en reglering i rättegångsbalken. Inte heller en reglering i skattebrottslagen skulle, enligt regeringen, ha några beaktansvärda fördelar gentemot lösningen med en särskild lag (DS 1997:23 s. 289 och prop. 1997/98:10 s. 56)



Eftersom utredningen har låtit Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet tjäna som utgångspunkt för hur en särskild enhet inom Försäkringskassan kan organiseras, är det naturligt att också låta den lagtekniska lösningen följa samma struktur. Likheterna mellan den straffrättsliga regleringen i bidragsbrottslagen och skattebrottslagen samt myndigheternas kontrollverksamheter motiverar också, enligt vår bedömning, en sådan lösning.



## 12 Näringsförbud och spärrtid

### 12.1 Inledning

I utredningens direktiv konstateras att näringsidkare som döms för brott mot välfärdssystemen många gånger bör kunna meddelas näringsförbud enligt nuvarande regler. Det är emellertid oklart i vilken utsträckning möjligheten utnyttjas. I utredningens uppdrag ingår därför att kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen. Om utredningen identifierar brister i tillämpningen av näringsförbudet ska vi föreslå ändringar i lagen om näringsförbud som ökar förutsättningarna för att förhindra en näringsidkare från att fortsätta missbruka eller överutnyttja välfärdssystemen. Syftet är att näringsförbudet ska utgöra en ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd i fråga om missbruk och överutnyttjande av välfärdssystemen. Ändringarna ska vara utformade på ett sätt som tillgodoser kravet på en rättssäker process.

Enligt våra direktiv finns det i dag inte något effektivt medel mot att ett företag som fuskar med medel från välfärdssystemen kan få bidrag eller andra förmåner på nytt. Det finns därför anledning att överväga behovet av en ordning som innebär att ett företag som flagrant har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen kan åläggas en spärrtid under vilken företaget inte ska kunna få bidrag eller andra förmåner. Utredningen ska överväga behovet av och förutsättningarna för att kunna spärra företag från att få ytterligare medel från systemen under viss tid och, i förekommande fall, föreslå hur ett system med spärrtid lämpligen ska vara utformat.

## 12.2 Näringsförbud vid missbruk av välfärdssystemen

### 12.2.1 Bakgrund

En av hörnstenarna i dagens ekonomiska system är näringsfriheten, dvs. friheten för var och en att etablera, driva och avveckla en näringsverksamhet med det innehåll och den form som han eller hon önskar. Denna frihet har också ett visst grundlagsskydd vilket kommer till uttryck i 2 kap. 17 § regeringsformen (1974:152). Genom näringsfriheten blir det möjligt för företagare att snabbt möta förändringar i marknadsförutsättningar och införa effektivitetsfrämjande produktions- och distributionsformer. Inskränkningar har varit mycket sparsamma och haft särskilda bevekelsegrunder. De har riktat sig mot dem som grovt missbrukar näringsfriheten och där det varit påkallat från allmän synpunkt. En sådan inskränkning är näringsförbudet. Bestämmelser om näringsförbud finns i lagen (2014:836) om näringsförbud (näringsförbudslagen) och i förordningen (2014:936) om näringsförbud. Dessa syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta bedriva verksamhet och samtidigt stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. Bestämmelserna ska bidra till att skapa en mer rättvis spelplan för de seriösa företag som bedriver verksamhet (prop. 2013/14:215, s. 37–38).

Regler om näringsförbud har funnits sedan år 1980. De har genom årens lopp genomgått en rad förändringar som inneburit att tillämpningsområdet har utvidgats och längden på näringsförbudet har förändrats. En viktig förändring skedde år 1996 då näringsförbud som huvudregel skulle meddelas den som i näringsverksamhet gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader. Samtidigt blev det möjligt att meddela näringsförbud för en tid av upp till tio år.

År 2014 ersattes lagen om näringsförbud med en ny lag som fick en ny språklig och redaktionell utformning. Samtidigt gjordes vissa materiella förändringar genom att kretsen av personer som kan meddelas näringsförbud utökades. Vidare gjordes vissa ändringar med anledning av dubbelprövningsförbudet i Europakonventionen och man effektiviserade Kronofogdemyndighetens tillsyn över att meddelade näringsförbud följs (prop. 2013/14:215).

### 12.2.2 Gällande rätt i korta drag

Bestämmelserna om näringsförbud finns som ovan nämnts i näringsförbudslagen. Den personkrets som kan träffas av näringsförbud är, när det är fråga om en enskild näringsverksamhet, den enskilda näringsidkaren och personer som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet (2 §). Med uttrycket enskild näringsidkare avses den som yrkesmässigt bedriver näringsverksamhet och gör detta i eget namn utan användande av en juridisk person. När man i lagen talar om den som utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet avser man t.ex. bulvanliknande förhållanden.

I fråga om juridiska personer utgörs personkretsen av dem som faktiskt har utövat ledningen av den näringsverksamhet som den juridiska personen har bedrivit (3 §). Med denna formulering avses personer som i realiteten har utövat bestämmanderätten i företaget, oavsett om personen haft formell beslutanderätt eller inte. Den krets man avser att träffa är personer som utövat ledningsfunktioner motsvarande de som en styrelse eller en verkställande direktör utövar i ett aktiebolag. Om flera personer gemensamt har utövat ledningen ingår samtliga i den krets som kan meddelas näringsförbud. I lagen anges en rad befattningshavare i olika juridiska personer som alltid omfattas av reglerna om näringsförbud.

Näringsförbud kan meddelas på grund av brott, i samband med konkurs och i vissa fall på grund av underlåtenhet att betala skatt. Näringsförbud kan också meddelas vid överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser. I detta sammanhang är förutsättningarna för näringsförbud på grund av brott av störst betydelse varför redogörelsen för gällande rätt koncentreras till dessa förutsättningar.

Den som grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt (4 §).

Vid bedömningen av om en person grovt har åsidosatt sina skyldigheter kan rätten väga in den begångna brottsligheten, men också sådana omständigheter som visar att personen är olämplig att bedriva näringsverksamhet. Rätten kan ta hänsyn till alla slags åsidosättanden av skyldigheter som kan förekomma i en näringsverksamhet, t.ex. åsidosättande av förpliktelser mot borgenärer

(exempelvis staten som skatte- eller avgiftsborgenär), åsidosättande av arbetsrättsliga förpliktelser (exempelvis arbetsmiljöbrott), beteenden i strid med marknadsrättsliga normer (exempelvis regler till skydd för konkurrenter och konsumenter) och även åsidosättande av civilrättsliga anspråk. Bedömningen av om ett brott har skett i näringsverksamhet görs förhållandevis extensivt. Som exempel kan nämnas situationer då näringsverksamheten utövas på ett brottsligt sätt eller att näringsverksamheten som sådan bedrivs på ett lagligt sätt, men används för att genomföra eller dölja brott. Ytterligare en situation är då brottets syfte har varit att främja gärningsmannens näringsverksamhet i ekonomiskt eller annat hänseende. Dessa situationer är inte uttömmande.

Med ringa brottslighet avses i detta sammanhang brott för vilka endast böter ingår i straffskalan och sådana brott som innebär att den faktiska påföljden blir böter även om fängelse i och för sig ingår i straffskalan. Är det däremot frågan om höga bötesstraff som gäller brott mot en central straffbestämmelse, t.ex. ocker eller trolöshet mot huvudman, kan det innebära att brottsligheten inte bör ses som ringa. Om det skulle vara fråga om upprepad brottslighet bör även brott som bara kan föranleda böter eller som i praktiken bara föranleder böter sammantagna innebära att brottsligheten inte är ringa.

Vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt ska rätten särskilt ta hänsyn till om åsidosättandet har varit systematiskt, syftat till betydande vinning eller orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada, eller om näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet. När det är fråga om näringsförbud på grund av brott är det dessutom så att om personen har gjort sig skyldig till ett brott i näringsverksamhet för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader så ska näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det (8 §).

Om det är uppenbart att det finns grund för näringsförbud får rätten besluta om tillfälligt förbud för tiden till dess att frågan om näringsförbud har avgjorts slutligt (21 §).

Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år (10 §).

Av 11–14 §§ framgår vad näringsförbudet innebär för den enskilde. Bland annat får personen i fråga inte driva näringsverksamhet

under förbudstiden eller inneha vissa befattningar eller roller i företag som drivs i olika företagsformer (aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, ekonomiska föreningar, stiftelser, ideella föreningar). Det är inte heller tillåtet att under vissa närmare angivna förutsättningar äga aktier i ett aktiebolag eller europabolag. Vidare är det förbjudet att vara anställd eller återkommande ta emot uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående eller där en närstående har en viss ställning, eller ta emot uppdrag i den näringsverksamhet där han eller hon har åsidosatt sina skyldigheter.

Kronofogdemyndigheten utövar tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud följs. Den som har näringsförbud eller tillfälligt sådant, är skyldig att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten. Ett sådant samtal ska äga rum så snart ett förbud har vunnit laga kraft, om det inte finns särskilda skäl däremot. Det finns även möjlighet att hålla flera sådana samtal om det är av betydelse för tillsynsverksamheten. Kronofogdemyndigheten kan förena en kallelse om samtal med vite. I sin tillsynsverksamhet får Kronofogdemyndigheten begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst, anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för att klarlägga hur han eller hon försörjer sig, söka upp den som har näringsförbud i dennes bostad eller på annan plats där denne befinner sig samt vidta de övriga utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att klarlägga hur den som har näringsförbud försörjer sig. Om det är av betydelse för tillsynsverksamheten får Kronofogdemyndigheten också förelägga tredje man att lämna uppgift om sina ekonomiska mellanhavanden med en person som har näringsförbud. Myndigheten har även möjlighet att få biträde av Polismyndigheten vid utövande av tillsynen (41–46 §§).

Det finns härutöver en rad specialbestämmelser och processuella bestämmelser som inte är relevanta att redogöra för i detta sammanhang.

### 12.2.3 Kartläggning

En näringsidkare som har missbrukat eller utnyttjat välfärdssystemen döms i dag som regel för brott enligt brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri, 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken (1962:700), BrB.

Detta innebär att det är svårt att särskilja dessa brott från övriga bedrägerier. Att söka ut vilka bedrägerier som riktats mot välfärds-systemen för att kartlägga eventuella brister vad avser meddelade näringsförbud, skulle därför kräva en manuell eftersökning och genomgång av meddelade domar. En sådan kartläggning är mer omfattande än vad som ryms inom ramen för detta utrednings-uppdrag. Utredningen har dock sökt ledning i den statistiska information som finns tillgänglig hos de myndigheter som handskas med näringsförbudet. Nedanstående kartläggning bygger på sådant material.

### *Statistiska uppgifter*

Bolagsverket för ett register över både näringsförbud och tillfälliga näringsförbud. Registret fungerar som statistikkälla för utvecklingen av antalet näringsförbud över tid. I både den senaste utredningen om näringsförbudsregleringen (*Näringsförbud – tillsyn och effektivitet*, SOU 2012:84) och den kartläggning av näringsförbudets efterlevnad som gjorts av Ekobrottsmyndigheten (*Rapport om näringsförbudens efterlevnad*) redovisas statistik över utvecklingen av näringsförbudet sedan det infördes och fram till de första åren på 2000-talet. Den fortsatta framställningen bygger på dessa skrifter tillsammans med kompletterande information från Kronofogdemyndigheten gällande utvecklingen under åren 2013–2015.

I det följande redovisas både antalet meddelade näringsförbud (dvs. nya förbud) för varje år och antalet pågående näringsförbud för varje år (dvs. det totala antalet ”levande” näringsförbud). När man tar del av statistiken är året 1996 av särskilt intresse. Den skärpning av regelverket som skedde då innebar en kraftig ökning av antalet meddelade näringsförbud. Under perioden 1980–1995 meddelades i genomsnitt 42 näringsförbud per år, medan motsvarande siffra för perioden 1996–2011 var omkring 120 näringsförbud per år. Under åren 2008–2011 meddelades i genomsnitt 250 näringsförbud per år, vilket utgör en väsentligt större ökning av antalet än någon gång tidigare sedan näringsförbudet infördes.

Denna bild av en markant ökning av antalet meddelade näringsförbud förstärks när man ser på antalet pågående näringsförbud. Under perioden 1986–1995 fanns i genomsnitt drygt 165 pågående



näringsförbud i slutet av varje år, medan motsvarande siffra för perioden 1996–2011 var 620 stycken. I slutet av år 2011 fanns 1 050 pågående näringsförbud.

En förklaring till ökningen är dels den tidigare omnämnda skärpningen av näringsförbudslagstiftningen med anledning av brott, dels att den maximala tiden för näringsförbudets längd förlängdes från fem till tio år.

Sedan år 2013 har dock antalet näringsförbud sjunkit. År 2013 meddelades 160 stycken, år 2014 meddelades 200 stycken och år 2015 meddelades 130 stycken. Även antalet pågående näringsförbud har sjunkit något. År 2013 fanns 971 pågående ärenden, år 2014 fanns 872 stycken och år 2015 fanns 766 stycken.

Sammantaget har både antalet meddelade näringsförbud och antalet pågående näringsförbud ökat sedan mitten av 1990-talet fram till de senaste tre åren. Huruvida de senaste tre årens sjunkande siffror är ett tredebrott återstår att se.

### *Övrig information*

Uppgifter som utredningen fått del av från såväl Ekobrottsmyndigheten som Kronofogdemyndigheten ger uttryck för att näringsförbudet skulle kunna användas i större utsträckning än vad som sker i dag. En av orsakerna till att det inte sker uppges vara att konkursförvaltarna inte i samma omfattning som tidigare anmäler till åklagare att frågan om näringsförbud bör drivas. En viktig förklaring till detta är att olika företagskonkurser, i vilka samma ställföreträdare figurerar, inte längre handläggs av en och samma konkursförvaltare. Det finns därför inte någon möjlighet till samordning i handläggningen av konkurserna vilket i sin tur leder till försämrade möjligheter att upptäcka systematiska oegentligheter. För det fall en konkursförvaltare hade handlagt samtliga konkurser för de bolag som har samma ställföreträdare hade möjligheterna att upptäcka missbruk av olika regelverk ökat. Vidare kan brottsanmälningar mot en och samma person handläggas av olika åklagare och åklagarkammare, vilket också försvårar upptäckten av systematiska missbruk och överutnyttjanden av bl.a. välfärdssystemen.

Kronofogdemyndigheten bedömer att omkring 95 procent av meddelade näringsförbud är baserade på ett begränsat antal brotts-

typer, nämligen skattebrott, försvårande av skattekontroll och bokföringsbrott. Detta utesluter dock inte att det kan förekomma missbruk och överutnyttjande av välfärdssystemen i sådana ärenden. Åklagare kan dock ha beslutat om förundersökningsbegränsning i de fall ytterligare brottslighet inte hade påverkat det samlade straffvärdet eller längden på näringsförbudet.

När det särskilt gäller näringsförbud vid missbruk av välfärdssystemen kan två rättsfall nämnas som exempel. Det ena är det s.k. assistansmålet i Södertälje (Svea Hovrätts dom i mål B 5912-14 som avgjordes den 27 juli 2015). I fallet dömdes assistansbolagets ägare, vilka var de två huvudåtalade i målet, för ett stort antal grova bedrägerier, grova bidragsbrott och grova bokföringsbrott till långa fängelsestraff. Se kapitel 5 och 10 för en närmare redogörelse av rättsfallet. Huvudmännen meddelades också näringsförbud för en tid av sju år. I det andra fallet (Hovrättens för Västra Sverige dom i mål B 3379-12) blev en av de tilltalade dömd till fängelse för grovt bidragsbrott gällande brott mot assistansersättningssystemet och meddelades näringsförbud för en tid av fem år.

#### *Kartläggningens resultat*

Den brist som har indikerats i kartläggningen i fråga om näringsförbudsregleringen utifrån vårt perspektiv är att det finns indikationer på att näringsförbudet inte används i den utsträckning som det borde användas.

#### **12.2.4 Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen ska särskilt beaktas vid näringsförbud**

**Utredningens förslag:** De förhållanden som särskilt ska tas hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt enligt 8 § näringsförbudslagen, bör kompletteras med förhållandet att åsidosättandet har inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen.

## Skälen för utredningens förslag

Det har i kartläggningen framkommit indikationer på att näringsförbud generellt sett skulle kunna användas mer frekvent än vad som görs i dag. Underlaget för att bedöma om i vilken utsträckning detta gäller specifikt för brott som riktar sig mot välfärden och i hur stor omfattning som förbudet i så fall borde ha använts, kräver dock en mer omfattande empirisk undersökning än vad som är möjlig att genomföra inom ramen för detta uppdrag. Det går emellertid att konstatera att det efter år 1996 skett en betydande ökning av antalet meddelade näringsförbud och pågående näringsförbud, vilket sannolikt har sin grund i den regelskärpning som skedde det året. Det är för tidigt att dra några slutsatser om ett eventuellt trendbrott med anledning av de senaste tre årens sjunkande antal. De presenterade siffrorna skulle i sig indikera att det inte föreligger någon brist i den nuvarande regleringen.

Mot detta ska ställas Ekobrottsmyndighetens och Kronofogdemyndighetens uppgifter om att näringsförbudet skulle kunna användas oftare än vad som sker i dag. I hur stor omfattning är dock oklart. Likaså saknas mer preciserad information om i vilken utsträckning näringsförbudet används i sammanhang av brott mot välfärden. Det är dock ett faktum att förbudet används som reaktion på missbruk av välfärdssystemen, vilket visas av de rättsfall som lyfts fram.

Av den information som utredningen fått del av går det alltså inte att dra några slutsatser om huruvida det finns brister i tillämpningen av näringsförbudet i sammanhang av brott mot välfärdssystemen. Vi vill dock betona vikten av att det, vid denna typ av allvarlig brottslighet, utan undantag yrkas på näringsförbud när förutsättningarna för sådant är uppfyllda. För att tydliggöra detta finns det enligt vår mening anledning att föreslå en viss justering av den befintliga lagstiftningen.

Mot bakgrund av utredningens kartläggning av välfärdsbrottsligheten sammantaget med den information som utredningen i övrigt tagit del av under arbetets gång står det, enligt vår mening, klart att man måste se mycket allvarligt på välfärdsbrottslighet som sker i näringsverksamhet. Det kan exempelvis vara fråga om olika anställningsstöd som Arbetsförmedlingen betalar ut till företag eller ersättningar som Försäkringskassan betalar ut till företag för assistans-

tjänster. Ofta rör det sig om stora summor som näringsidkaren tillskansar sig genom sådan brottslighet. Kartläggningen av välfärdsbrottsligheten har dessutom visat att näringsidkare på olika sätt kan utnyttja anställd personal t.ex. genom att tvinga dem att arbeta för lägre löner eller betala tillbaka en del av sin lön och på så sätt tillgodogöra sig utbetalningarna från välfärdssystemen på ett oegentligt sätt.

En näringsidkare som agerar på ett sådant sätt kan dömas för brott (bedrägeri eller bidragsbrott enligt utredningens förslag om att utvidga bidragsbrottslagen) och därigenom meddelas näringsförbud enligt 4 § näringsförbudslagen. Det krävs dock även att ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

I 8 § näringsförbudslagen anges vissa förhållanden som rätten särskilt ska ta hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Dessa förhållanden är endast exemplifierande och det ska göras en bedömning av den samlade bilden av näringsidkarens förhållanden i näringsverksamheten vid prövningen av om ett förbud är påkallat.

Skälet till att uppställa ett krav på att näringsförbud ska vara påkallat från allmän synpunkt angavs i förarbetena vara att ett sådant bara ska meddelas om det vid en helhetsbedömning framstår som motiverat med utgångspunkt i syftet att undanröja en skadehärd eller om det skulle framstå som stötande att låta en person som har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet få fortsätta att ägna sig åt sådan, eller av allmänpreventiva skäl (prop. 1985/86:126 s. 58–59).

För att understryka välfärdsbrottslighetens allvarlighet bör, enligt utredningens mening, 8 § näringsförbudslagen kompletteras med ytterligare ett kriterium för när ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, nämligen om näringsidkare i sin näringsverksamhet på ett omfattande sätt har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen. Det finns flera skäl till detta.

Enligt 6 § näringsförbudslagen kan näringsförbud meddelas på grund av underlåtenhet att betala skatt m.m. Denna möjlighet infördes genom prop. 1985/86:126 och förutsätter inte att något brott har begåtts. Som grund för bestämmelsen anfördes att man måste se kritiskt på näringsidkare som systematiskt undandrar sig sin skyldighet att betala skatter, tullar eller avgifter. Detta förfarande medför, menade departementschefen, inte bara att samhället går

miste om inkomster, vilket i sig är allvarligt, utan också att oseriösa företagare genom bl.a. skattekrediter skaffar sig ekonomiska fördelar som snedvrider konkurrenssituationen till nackdel för de näringsidkare som lojalt fullgör sina åligganden. Det angavs att förfarandet därigenom utgör ett störningsmoment för en väl fungerande marknad och på sikt kan bidra till bestående rubbningar i det marknadsekonomiska systemet. Till detta kommer, menade man, att beteendet också ter sig utmanande mot företag och enskilda som lojalt och solidariskt fullgör sina samhälleliga skyldigheter. (s. 51)

Enligt utredningens mening gör sig i princip samma synpunkter gällande i fråga om näringsidkares missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen, i vart fall när det handlar om brott. Det finns ingen anledning att se mindre allvarligt på ett agerande som innebär att en näringsidkare genom brott får felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen än på ett agerande som innebär att staten undanhålls intäkter i form av skatter och avgifter. Till detta kommer att de näringsidkare som genom statlig finansiering exempelvis tillhandahåller assistanstjänster eller uppbär lönebidrag eller anställningsstöd har anförtrots viktiga samhällsuppgifter, vilka är särskilt allvarliga att missbruka. Dessa brottsliga aktörer är enligt vår mening sådana som näringsförbud avser att träffa. Det finns vidare starka allmänpreventiva skäl för ett sådant synsätt i fråga om missbruk av välfärdssystemen. Sammantaget menar vi att det finns anledning att beakta ett sådant agerande särskilt vid bedömningen av om rekvisitet *påkallat från allmän synpunkt* är uppfyllt. Det intrång i näringsfriheten som detta innebär uppvägs enligt vår mening av skälen för ett sådant förslag.

På samma sätt som gäller i övrigt bör inte varje sådan överträdelse automatiskt leda till att rekvisitet är uppfyllt. Det är fortfarande en helhetsbedömning av näringsidkarens förhållanden i näringsverksamheten som ska vara avgörande. Man kan exempelvis tänka sig att oaktsamma beteenden från näringsidkarens sida som har lett till ansvar i flera fall inte bör leda till att näringsförbud meddelas.

För det fall ett bidragsbrott bedöms som grovt blir andra stycket i 8 § näringsförbudslagen tillämpligt på grund av utredningens förslag om ändrade straffskalor i bidragsbrottslagen.

## 12.3 Spärrtid för företag vid missbruk av välfärdssystemen

### 12.3.1 Inledning

Frågan om bidragsspärr har tidigare utretts och redovisas i betänkandet *Bidragsspärr* (SOU 2008:100). Uppdraget var då att överväga om det var lämpligt att införa en ny konsekvens av brott mot bidragsbrottslagen innebärande att den som dömts för bidragsbrott inte skulle ha rätt att få en förmån från välfärdssystemen under viss tid därefter. Utredningen hade som fokus att utreda bidragsspärr mot enskilda fysiska personer. Vårt utredningsuppdrag tar däremot sikte på att överväga behovet av och förutsättningarna för att kunna spärra företag som i avsevärd omfattning missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen från att få ytterligare medel från systemen under en viss tid (spärrtid), vilket inte tidigare övervägts. Om vi identifierar behov av och finner förutsättningar för en sådan spärrtid ska vi föreslå hur ett sådant system lämpligen ska vara utformat.

### 12.3.2 En spärrtid för företag bör inte införas

**Utredningens bedömning:** En spärrtid för företag som i avsevärd omfattning har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen är inte en ändamålsenlig sanktion. En sådan sanktion bör därför inte införas.

### Behovet av en spärrtid för företag

Under utredningens gång har ett flertal förhållanden uppmärksamats som pekar på ett behov av att kunna spärra företag från att få ersättningar utbetalda från välfärdssystemen. Ett av de kanske viktigaste argumenten för en spärrtid är att kartläggningen har visat att utbetalningar till företag är vanligt förekommande vid kvalificerad välfärdsbrottslighet och att det därför finns skäl att på något sätt utestänga dessa företag från möjligheten att erhålla ytterligare utbetalningar.

För att kunna bedöma behovet av en sådan sanktion måste man emellertid beakta vilka syften som sanktionen är tänkt att uppfylla för att därefter bedöma på vilket sätt man bäst uppnår dessa.

### Syftet med en spärrtid mot företag

I likhet med vad som konstaterades i den tidigare utredningen om bidragsspärr mot fysiska personer bör det övergripande syftet med en spärrtid mot företag vara att värna välfärdssystemen på lång sikt (SOU 2008:100 s. 140). Detta kan göras dels genom att spärrtiden utformas för att utgöra en reaktion på ett begånget missbruk av systemen, dels genom att spärrtiden utformas för att hindra företag med oseriösa företrädare att erhålla utbetalningar från välfärdssystemen på nytt.

När det gäller syftet att utgöra en reaktion på ett oegentligt agerande kan följande anmärkas. Man kan på goda grunder ifrågasätta att ett företag som har skaffat sig otillbörliga ekonomiska fördelar genom att erhålla felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på nytt ska kunna erhålla sådana utbetalningar. Det kan uppfattas som både stötande och orimligt. Det kan vidare tyckas naturligt att påföra en juridisk person någon form av sanktion för ett sådant agerande, när företrädare för den juridiska personen i regel kan meddelas näringsförbud för det fall brott har begåtts. Att införa en spärrtid som träffar företaget skulle dessutom skicka en signal om att samhället ser allvarligt på denna typ av brottslighet och kan således förväntas ha en allmänpreventiv effekt.

Det andra syftet är att förhindra att företag med oseriösa företrädare på nytt kan få utbetalningar från välfärdssystemen. I likhet med resonemangen som förs i fråga om näringsförbud kan man här tala om att få bort oseriösa aktörer ur systemen. Företagen används som brottsverktyg och spelar en viktig roll för flera av de utbetalningssystem som är utsatta för brottsliga angrepp, såsom assistansersättning och lönebidrag eller andra anställningsstöd. Den centrala och viktiga roll som företagen har i fråga om dessa typer av ersättningar motiverar skarpa åtgärder för att få bort de oseriösa aktörerna, såväl för välfärdssystemens upprätthållande som för den enskilde personens del som är i behov av exempelvis assistans. Till saken hör också att brott som begås i näringsverksamhet många

gångar kan vara svårutredda och att det i organiserad brottslighet frekvent används olika företagsformer, t.ex. som fasad i den brottsliga verksamheten.

### Nivån på missbrukets eller överutnyttjandets allvarlighet

Syftet med en spärrtid är att sanktionen ska träffa de företag som i avsevärd omfattning missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen. För att ett sanktionssystem med spärrtid ska kunna utformas till en proportionerlig sanktion och uppfylla kraven på förutsebarhet bör det enligt utredningens mening krävas att en företrädare för företaget har blivit dömd för brott enligt bidragsbrottslagen för utbetalning som gjorts till företaget. Enligt utredningens mening bör i princip också kraven på brottslighetens allvarlighet för att en spärrtid ska meddelas motsvara allvarligheten hos den brottslighet som krävs för att en företrädare ska meddelas näringsförbud.

En sanktion mot ett företag kan inte ses isolerat från den som utövar det faktiska inflytandet över vad som sker i företaget. En effektiv sanktion som hindrar en företrädare från att begå brott riktat mot välfärdssystemen kan leda till att även företaget hindras från att felaktigt få bidrag eller andra förmåner på nytt. När sanktioner mot företag övervägs måste man alltså även beakta de sanktioner som kan riktas mot dess företrädare. Det är inte uteslutet att redan sådana sanktioner innebär att de syften som ligger bakom en spärrtid uppnås.

### Andra regelverk eller sanktioner av betydelse

#### *Företagsbot*

De sanktioner som har betydelse i detta sammanhang är i första hand näringsförbud och företagsbot. Regleringen av näringsförbud har redan presenterats översiktligt ovan.

Regleringen av företagsbot finns i 36 kap. 7–10 a §§ BrB. Enligt 7 § ska en näringsidkare som begått brott i utövningen av näringsverksamhet åläggas företagsbot om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och



1. näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten, eller
2. brottet har begåtts av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på dennes vägnar, eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

Detta gäller inte om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren.

Företagsboten ska enligt 8 § fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor. När storleken på företagsboten bestäms ska domstolen enligt 9 §, med beaktande av straffskalan för brottet ta särskild hänsyn till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till dess omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Det ska också tas skälig hänsyn till om näringsidkaren tidigare ålagts att betala företagsbot. I 10–10 a §§ finns bestämmelser om jämkning och eftergivande av företagsbot samt åtalsregler.

Företagsbot kan åläggas såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer så länge kraven enligt bestämmelsen är uppfyllda.

### *Tillståndskrav*

Det krävs i dag tillstånd för att få bedriva vissa typer av verksamhet för vilket ersättningar från välfärdssystemen utbetalas. Ett sådant exempel är tillstånd att bedriva viss verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Enligt 23 § i lagen får en enskild person (dvs. fysisk eller juridisk) inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet med exempelvis personlig assistans. Sådant tillstånd får endast meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I fråga om en juridisk person ska lämplighetsprövningen även avse

1. den verkställande direktören och annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. de styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig

gemenskap med den juridiska personen, som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och

3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

I 23 § fjärde stycket samma lag ska den som har beviljats ekonomiskt stöd för viss personlig assistans och har anställt någon för sådan personlig assistans, göra en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg innan assistenten påbörjar sitt arbete.

### **Uppnås syftena bakom en spärrtid med redan i dag gällande sanktioner eller tillståndskrav?**

För att kunna bedöma om spärrtid mot företag är en effektiv sanktion måste man titta närmare på vilka effekter en sådan får för olika företagsformer.

Ett av kraven för att få driva en enskild näringsverksamhet är att den enskilde näringsidkaren inte har näringsförbud. Ett näringsförbud för denne innebär med andra ord att verksamheten inte kan drivas vidare vilket leder till att företaget inte längre kan erhålla utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns dessutom en möjlighet att ålägga en enskild person som driver näringsverksamhet företagsbot. Enligt utredningens mening skulle därför en spärrtid inte fylla någon funktion i fråga om enskilda näringsidkare.

Om en juridisk person, oavsett företagsform, driver näringsverksamhet kan de fysiska personer som faktiskt utövat ledningen av näringsverksamheten meddelas näringsförbud om förutsättningarna enligt 4 § näringsförbudslagen är uppfyllda.

Om exempelvis ett aktiebolags företrädare har missbrukat välfärdssystemen kan alltså såväl näringsförbud som företagsbot aktualiseras. I dessa fall kan bolaget drivas vidare med annan ledning, vilket talar för att en spärrtid skulle kunna fylla en funktion. Det är dock osäkert vilken effekt en sådan spärr kan få. Om personen bakom aktiebolaget har brottsliga avsikter finns goda möjligheter för denne att gå runt såväl näringsförbudet som en spärrtid. Eftersom spärran är knuten till den juridiska personen kan företagaren med hjälp av bulvaner bilda ett nytt bolag och fortsätta sin brottsliga verksamhet. Om den oseriöse företagaren inte meddelats näringsförbud hindrar en spärr knuten till en juridisk person inte heller att

denne driver verksamheten vidare i ett annat bolag. I dessa fall får spärrtiden ingen annan effekt än att verksamheten flyttas över till ett annat bolag. En sanktion mot företaget skulle därför i praktiken bli verkningslös då den i sig inte hindrar näringsidkaren från att fortsätta att agera på marknaden.

Ovanstående innebär att en spärrtid främst kan få effekter på företag som inte drivs av personer som är beredda att kringgå systemen. Enligt resonemanget ovan måste det krävas viss allvarlighet hos brottet för att en spärrtid ska meddelas. Den kategori av företag som inte drivs av företagare som är beredda att kringgå systemen och som samtidigt begår den allvarliga typ av brott som bör krävas för att en spärrtid ska meddelas, dvs. som i avsevärd omfattning har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen, torde dock vara mycket begränsad.

Till saken hör också att ett företag inte är mer brottsligt än dess företrädare. Om en av flera företrädare döms för ett brott vilket skulle kunna leda till en spärrtid för företaget, bör man fråga sig om det är rimligt att företaget meddelas denna sanktion för det fall övriga företrädare har för avsikt att driva företaget vidare på ett seriöst sätt. I en sådan situation skulle spärrtiden snarare bli kontra-produktiv.

Vad som nu sagts gäller så länge den juridiska personen bedriver näringsverksamhet, vilket de flesta juridiska personer som erhåller utbetalningar från välfärdssystemen får antas göra. Det måste dock särskilt sägas några ord om de ideella föreningarna. Dessa blir juridiska personer så snart föreningen antagit stadgar och utsett en styrelse. Det finns inte något företrädarregister för föreningarna, vilket gör det svårt att få information om vilka personer som egentligen driver verksamheten. En ideell förening har möjlighet att driva näringsverksamhet, men det finns inget krav på det och det torde vara förhållandevis vanligt att någon sådan inte bedrivs. Detta hindrar dock inte att exempelvis lönebidrag betalas ut till föreningen. I de fall föreningen inte driver näringsverksamhet kan varken näringsförbud eller företagsbot användas som sanktion mot föreningen, vilket talar för att en spärrtid skulle kunna utgöra en adekvat sanktion. I utredningens kartläggning har det framkommit uppgifter om att ideella föreningar förekommer i olika brottsliga sammanhang, men det finns ingen statistik tillgänglig som visar hur vanligt före-

kommande det är. Det är därför högst osäkert vilket genomslag ett införande av sanktionen kan få.

I vissa fall krävs tillstånd för att bedriva verksamhet som får utbetalningar från välfärdssystemen. Såsom framgått gällande personlig assistans ska tillstånd endast meddelas den som visar sig vara lämplig att bedriva sådan verksamhet. När det gäller företag görs en bedömning av dess företrädares lämplighet. I denna bedömning bör exempelvis sådant som tidigare brottslighet vägas in och även om tillstånd tidigare har återkallats. Det måste förutsättas att tillståndsmyndigheterna gör en noggrann och kontinuerlig kontroll av dem som ska bedriva och bedriver tillståndspliktig verksamhet. Genom att vägra tillstånd alternativt återkalla tillstånd finns ytterligare ett medel att hindra oseriösa aktörer att erhålla utbetalningar från välfärdssystemen.

### **Samlad bedömning**

När det övervägs att införa en sanktion bör man beakta dels om införandet av sanktionen kan väntas leda till avsett resultat, dels om syftet med sanktionen kan uppnås på något annat effektivt och mindre ingripande sätt.

Vid en första anblick kan det verka som att det finns en rad skäl som talar för att införa en spärrtid för företag. Som framgått ovan kan det emellertid ifrågasättas i vilken utsträckning en sådan kan få avsedd effekt. Sannolikt är det i ganska få fall. Enligt utredningens mening talar detta mot att införa en reglering om spärrtid.

Flera av de åtgärdsförslag som lagts fram tidigare i betänkandet kan sägas tillgodose de syften som ligger bakom en spärrtid för företag. Det föreslås att regeringen i särskild ordning ser över Bolagsverkets uppdrag så att myndigheten ges i uppgift att kontrollera uppgifter som registreras om företag. Bolagsverket åläggs också en underrättelseskyldighet enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ges i vissa fall möjlighet att begära uppgifter om juridiska personer och enskilda näringsidkare. Därtill kommer sådana åtgärder som i första hand gäller enskilda personer men är av betydelse även för juridiska personer och som syftar till att ge de utbetalande aktörerna ett bättre beslutsunderlag,

t.ex. förbättrade försäkringsmedicinska utredningar som i förlängningen förhindrar att assistansföretag kan missbruka systemet. I detta sammanhang ska också erinras om de krav på juridiska personer som ställs upp i betänkandet *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78) gällande bl.a. årsredovisning och revisorsgranskning (s. 363–365). Det får dessutom förutsättas att utbetalande aktörer är särskilt uppmärksamma på företag som tidigare förekommit i oegentliga sammanhang. Utredningen gör bedömningen att det genom dessa åtgärder skapas bättre förutsättningar för att hindra oseriösa företagare från att delta i välfärdsarbetet. Det är vår uppfattning att åtgärder som syftar till att förhindra att ersättningar utbetalas till oseriösa verksamheter, är mer effektiva än införandet av en ny sanktion som av allt att döma får begränsad effekt. Även om det enligt ovan kan anses finnas ett begränsat behov av en reaktion mot företag och andra juridiska personer som missbrukar välfärdsystemen, menar vi att en spärrtid inte är en ändamålsenlig sådan.



## 13 Spårbara betalningsmedel

### 13.1 Inledning

Det finns olika typer av betalningsmedel. Ett av dessa är kontanter som i likhet med övriga betalningsmedel har att säkerställa att olika marknadstransaktioner kan genomföras (köp och försäljning av varor och tjänster, ersättning för utförda arbetsinsatser m.m.). Genom sin funktion som betalningsmedel kan kontanta betalningar ligga till grund för positiva beslut om utbetalningar från välfärdssystemen. En uppgift om utbetalning av lön, oavsett om den har skett kontant, har exempelvis direkt betydelse för de förmåner som utgår från en persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI), för en persons pensionsgrundande inkomst (PGI) och för flera av Arbetsförmedlingens stödformer. Vidare kan uppgifter om kontanta betalningar av ett utfört arbete ligga till grund för en utbetalning vid rot- och rutavdrag.

Kontanta betalningar kan utgöra en riskfaktor för välfärdssystemens hållbarhet och legitimitet på så sätt att påståenden om att en betalning har skett kontant, trots att så inte har skett, kan användas i brottsliga syften. Enligt våra direktiv finns därför skäl att överväga om det bör införas ett krav på att en betalning ska ha gjorts med spårbart betalningsmedel för att godtas som grund för beslut om olika ersättningar från välfärdssystemen. Det anges 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. Ett sådant krav kan därmed ha en viss avskräckande verkan och få vissa att avstå från att ansöka om utbetalning på felaktiga grunder. Samtidigt påpekas det att det i vissa situationer kan uppfattas som oskäligt att inte acceptera kontanta betalningar, t.ex. när det gäller mindre belopp.

Utredningen ska kartlägga i vilken omfattning kontanta betalningar godtas som grund för positiva beslut om bidrag och förmåner ur välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, analysera vilka risker det innebär att godta kontanta betalningar och överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns skäl att ställa krav på spårbara betalningsmedel.

I avsnitt 13.2 ges några allmänna reflektioner över kontanthanteringen i samhället, kontanternas rättsliga ställning och skillnaden mellan kontanta och kontobaserade betalningar. I det följande avsnittet 13.3 redogör vi för i vilken utsträckning kontanta betalningar godtas som grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen och i vilka fall, utifrån vårt perspektiv, dessa betalningar har störst betydelse. Riskerna med kontanta betalningar berörs i avsnitt 13.4 och våra överväganden om huruvida krav på spårbara betalningsmedel bör införas finns i avsnitt 13.5.

## **13.2 Allmänna utgångspunkter**

### **13.2.1 Kort om omfattningen av kontanta och elektroniska betalningar**

I rapporten *Den svenska finansmarknaden 2016* konstaterar Sveriges riksbank (Riksbanken) att kontantanvändningen i Sverige har minskat sedan en tid tillbaka och att det under de senaste åren har skett i en allt snabbare takt. Mellan åren 2007 och 2015 minskade kontanterna i cirkulation med nästan 15 procent och värdet på kontantuttagen har minskat kraftigt de senaste åren. Fram till början av 2000-talet steg såväl antalet automatuttag som det totala värdet på uttagen, men har under de senaste 10 åren mer än halverats. Det samlade värdet på uttagen sjönk med 47 procent mellan åren 2005 och 2015. Av rapporten framgår vidare att det saknas statistik när det gäller antalet kontantbetalningar i ekonomin varför Riksbanken konstaterar att man är hänvisad till att göra en uppskattning. Ett sätt att uppskatta detta är att relatera värdet på kontanterna i cirkulation till bruttonationalprodukten (BNP). De kontanta betalningarna har minskat från nästan 10 procent av BNP år 1950 till mindre än 2 procent år 2015. Enligt Riksbanken har dock värdet på sedlarna och mynten i cirkulation ökat varje år från 1950 till 2007 då ett



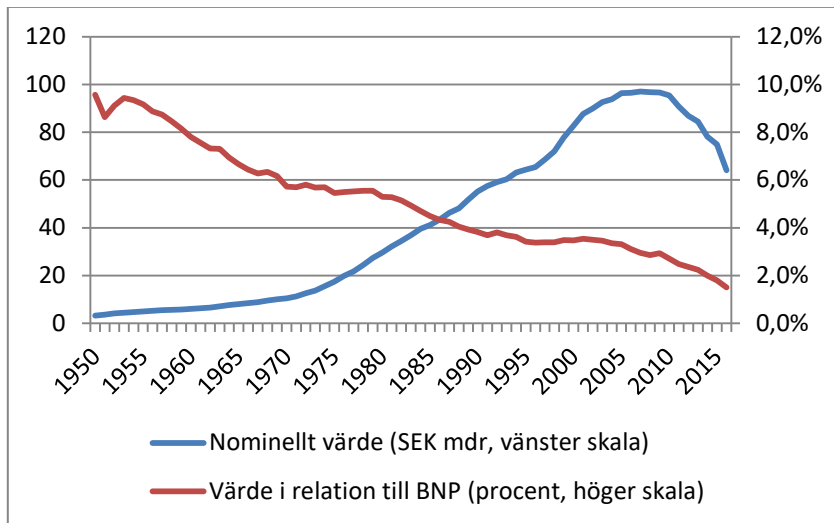
trendbrott tycks ha inträffat. Efter år 2007 har värdet minskat varje år. Enligt Riksbanken antyder detta att användningen av kontanter har minskat. (s. 96–97)

Vidare visar siffror för år 2015 att av betalningarna i butik gjordes endast 20 procent kontant. Detta är i princip en halvering jämfört med motsvarande siffra år 2010 då 39 procent av betalningarna gjordes kontant. Enligt rapporten har samtidigt de elektroniska betalningarna ökat betydligt. Mellan åren 1998 och 2015 har antalet kortbetalningar ökat från 213 miljoner till 2 845 miljoner per år. Värdet på dessa betalningar har under samma period ökat från 149 miljarder till 916 miljarder. Ungefär 95 procent av den svenska befolkningen har i dag tillgång till kort och i genomsnitt gjorde en person 270 kortbetalningar under år 2014, medan genomsnittet för EU ligger på 93. Kortbetalningar används även vid betalningar av relativt små belopp. Majoriteten av inköp under 100 kronor betalades med kort under år 2014. Den utveckling av betalningslösningar som pågår kommer troligen att öka antalet kortbetalningar ytterligare. (s. 100)

I rapporten konstateras vidare att befolkningen i allt större utsträckning använder digitala medel för att betala räkningar och uträta bankärenden. Cirka 90 procent av befolkningen har tillgång till internetbank och användningen av e-fakturor har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Antalet e-fakturor som skickades till internetbanker ökade mellan åren 2004 till 2015 från 5 miljoner till 109 miljoner. Betalningstjänsten Swish, vilken gör det möjligt att göra betalningar mellan bankkonton i realtid och dygnet runt, har fyra miljoner användare och kan numera även användas av butiker och företag samt för e-handel. (s. 101)

Hanteringen av kontanta medel kan åskådliggöras genom nedanstående diagram. Siffrorna för år 2016 bygger på en uppskattning av Riksbanken. Höger axel visar kontanter i cirkulation i förhållande till BNP och vänster axel visar nominellt värde på kontanter i miljarder kronor. Det ska observeras att diagrammet endast avser kontanter i cirkulation hos allmänheten, kontanter hos bankerna är inte inkluderade.

**Figur 13.1 Kontanter i cirkulation hos allmänheten (exklusive bankernas kontanter)**



Källa: Riksbanken.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att kontant-användningen alltjämt fyller en viktig funktion i fråga om de samlade betalningarna. Samtidigt kan konstateras att användningen av kontanter minskar, medan användningen av elektroniska betalningslösningar ökar i takt med att flera betalningslösningar introducerats på marknaden.

### 13.2.2 Kort om kontanters rättsliga ställning

Enligt 9 kap. 14 § regeringsformen (1974:152) har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt. Riksbanksfullmäktige bestämmer utformningen av de sedlar och mynt som banken ger ut. 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 emellertid inte utan undantag. I rent privaträttsliga förhållanden är regeln dispositiv, varför det står parterna fritt att avtala om att betalning ska ske på annat sätt än med kontan-

ter, t.ex. med olika former av kort. Användningen av ett visst betalningsmedel behöver inte heller vara uttryckligen angivet i avtalsvillkor utan kan framgå av handelsbruk eller annan sedvänja.

Det finns också fall där det direkt i lag anges att betalning *får* ske på annat sätt än genom kontanta medel. Av 12 kap. 20 § jordabalken (1970:994) 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).

Om möjligheten att göra undantag för kontanta betalningar i rent privaträttsliga förhållanden kan sägas vara dispositiv, kan inte detsamma sägas gälla i offentligrättsliga förhållanden. I de fall det inte finns lagstöd för att göra undantag är möjligheterna för att kräva att betalning ska göras på annat sätt än kontant begränsade. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i rättsfallet HFD 2015 ref. 49 behandlat frågan om en vårdgivares möjligheter att förhindra att patientavgift till en vårdinrättning betalas kontant. HFD uttalade att parter i vissa fall kan avtala om att betalning ska ske med andra betalningsmedel än kontanter och att vissa offentligrättsliga förhållanden har en sådan civilrättslig karaktär att de har ansetts böra bedömas enligt civilrättsliga regler. Domstolen menade dock att rättsförhållandet mellan vårdtagare och landstinget, i egenskap av vårdgivare, inte är av sådan karaktär. Även om det finns undantag från bestämmelsen i riksbankslagen som anger att betalning får krävas på annat sätt än kontant, finns ingen sådan uttrycklig reglering av betalning av vårdavgifter. Domstolen fann därför att riksbankslagen var tillämplig på detta rättsförhållande, vilket innebär att landstinget har en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av vårdavgifter. Vid bedömningen av om landstinget levde upp till riksbankslagens krav konstaterade domstolen att endast två av landstingets vårdinrättningar accepterade kontanter och att man därför inte levde upp till lagens krav. Mot bakgrund av domen kan således konstateras att man i vissa offentligrättsliga förhållanden inte har rätt att vägra kontant betalning utan lagstöd.

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.

### 13.2.3 Några grundläggande skillnader mellan kontanta och elektroniska betalningar

Det finns skäl att lyfta fram några betydelsefulla skillnader mellan kontanta och elektroniska betalningar som har särskild betydelse för våra frågeställningar.

Vid användningen av kontanter sker en fysisk överlämning av medlen utan några mellanhänder. Affären görs upp direkt och berör i regel endast två parter som i princip kan vara anonyma för varandra. Betalningen genomförs utan någon tidsfördröjning av förmögenhetsöverföringen och själva överlämnandet av medlen sätter inga elektroniska avtryck. Fördelen med sådana betalningar är enkelheten i transaktionen då parterna inte behöver ha uppgifter om kontonummer eller personliga uppgifter som namn eller koder. Det behövs vidare inte någon särskild elektronisk utrustning för att genomföra betalningen. Formen för kontant betalning innebär att uppgifter om betalningen i princip inte går att spåra eller säkerställa på annat sätt än genom uppgifter från de inblandade parterna.

I fråga om elektroniska betalningar krävs en eller flera mellanhänder för att betalningen ska genomföras. Ett exempel på sådana är s.k. kontobaserade betalningar där medel förs från ett konto till ett annat. Utmärkande för denna sorts betalningar är att det krävs en bakomliggande, stödjande struktur för att betalningen ska kunna genomföras. Det krävs således fler aktörer än de som är direkt inblandade i transaktionen. Ett exempel på detta är en kontoöverföring mellan två personer med konto i samma bank. Betalningsavsändaren ger banken uppdrag att överföra medlen och när det är gjort meddelar banken betalningsmottagaren att dennes konto har krediterats. Betalningen är slutförd när överföringen har gjorts. Om personerna har konton i två olika banker krävs en mer utvecklad finansiell infrastruktur för att föra över information om transaktionen mellan parterna och det innebär ofta en viss tidsfördröjning från att betalningen har initierats till dess den är slutförd. (Riksbanken, *Den svenska finansmarknaden 2016*, s. 90–91)

Vid en elektronisk betalning sker således en registrering av betalningarna som innebär att de också är spårbara. Ur en sådan kan såväl betalare och betalningsmottagare som belopp och tidpunkt för transaktionen utläsas.

Med den tekniska utveckling som skett har flera nya sätt att verkställa betalningar som är spårbara utvecklats, t.ex. tjänsten Swish, vilken ger en möjlighet att skicka och ta emot betalningar direkt till och från konton genom att mottagarens mobilnummer (betalning till privatpersoner) eller Swish-nummer (betalning till företag, föreningar och organisationer) anges.

### **13.3 Kartläggning**

#### **13.3.1 Kontanta betalningar godtas som grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen**

Under utredningens arbete har det inte framkommit att det i något sammanhang ställs krav på att de betalningar som ligger till grund för beslut om olika ersättningar från välfärdssystemen ska ha genomförts på ett visst sätt. Någon annan slutsats än att kontanta betalningar godtas som grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen kan därför inte dras.

Enligt våra direktiv är det i första hand betalningar som ligger till grund för positiva beslut om sådana ersättningar som står i fokus. Det är således inte fråga om att överväga generella krav på att betalningar ska kunna spåras för det fall myndigheterna i sin kontrollverksamhet efter beslutet begär underlag i fråga om uppgifter som har betydelse för utbetalning av ersättning. Exempel på det senare skulle kunna vara att överväga krav på att samtliga löneutbetalningar ska ske elektroniskt för att det i efterhand ska vara möjligt att verifiera att en person inte erhållit mer lön än vad som är tillåtet för att uppbära studiemedel från CSN eller ersättning från Migrationsverket.

Med denna utgångspunkt har vi identifierat i huvudsak två typer av betalningar som har direkt betydelse för olika förmåner och som det finns skäl att redogöra närmare för. Den ena är uppgifter om löneutbetalningar till anställda som exempelvis har direkt påverkan på den anställdes SGI och PGI, men också för Arbetsförmedlingens anställningsstöd. Den andra är uppgifter om betalningar för utfört arbete som ligger till grund för beslut om rot- och rutavdrag.

### 13.3.2 Kontanta betalningars betydelse för beslut i välfärdssystemen

#### Kontanta betalningar av löner

När det gäller löneutbetalningar är det möjligt för arbetsgivaren att betala ut dem exempelvis kontant eller genom kontoinsättning. En viss begränsning kan dock finnas om t.ex. sättet för lönebetalning är reglerad i kollektivavtal.

Det finns en relativt heltäckande lönestatistik för olika sektorer och delar av arbetsmarknaden. Denna del av statistiken rymmer också lönesumman för olika sektorer och branscher. Det saknas dock helt uppgifter om hur stor andel av betalningarna som är kontanta och hur stor andel som använder sig av olika kontobaserade insättningar.

Ett rimligt antagande är, enligt utredningens bedömning, att den övervägande majoriteten arbetsgivare och löntagare använder sig av en databaserad löne- och skattehantering, antingen i egen regi eller genom att anlita en redovisnings- och bokföringsbyrå. Den absoluta merparten av alla löneutbetalningar torde därför ske genom kontobaserade insättningar på den anställdes lönekonto varför kontanta utbetalningar av löner kan antas tillhöra undantagen. De företag eller arbetsgivare som har skäl att utbetala löner kontant torde i första hand vara mycket små eller bedriva verksamhet i branscher där det förekommer mycket kontanter. På det hela taget rör det sig sannolikt om en mycket begränsad grupp.

*Betydelsen av uppgifter om lön för socialförsäkringsrättsliga ersättningar och ersättningar vid arbetslöshet m.m.*

En typ av utbetalning som sker från välfärdssystemen utgörs av olika inkomstrelaterade förmåner som sjuklön och pensioner samt vissa ersättningar från sjukförsäkringen i form sjukpenning, föräldraförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, arbetsskadeförsäkring samt sjuk- och aktivitetsersättning. Samtliga dessa ersättningar har det gemensamt att de kompenserar för inkomstbortfall vid ohälsa, arbetsskada, arbetslöshet och vid pension. De underlag som är aktuella för ersättningarna är SGI, PGI, den genomsnittliga förvärvsinkomsten i arbetslöshetsförsäkringen och antagandeinkomsten i sjuk- och aktivi-

tetsersättningen. Underlagen fastställs utifrån uppgifter om individens arbetsinkomster som kan vara inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete.

Som utredningen konstaterat saknas rättslig reglering av val av betalningssätt för arbetsgivarnas löneutbetalningar. Det innebär att alla former av löneutbetalningar är ersättningsgrundande, även kontanta löneutbetalningar, när det gäller förmåner i sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, sjuk- och aktivitetsersättningen och för inkomstrelaterade pensioner.

### *Betydelsen av uppgifter om lön för arbetsmarknadspolitiska stöd*

På det arbetsmarknadspolitiska området finns det ett antal ekonomiska stöd som en arbetsgivare kan erhålla antingen som ett renodlat bidrag eller genom en skattesubvention som krediterar skattekontot. För sådana stöd har uppgifter om löneutbetalningar mycket stor betydelse.

Det grundläggande syftet med subventionerade anställningar är att stimulera efterfrågan på arbetskraft av personer som står långt från arbetsmarknaden eller som av andra skäl har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. En bärande princip för dessa stöd är att de ska kompensera arbetsgivaren för att berörda grupper av arbets sökande har en lägre arbetsförmåga i förhållande till andra grupper. På så sätt bidrar stödet till att minska trösklarna in på arbetsmarknaden.

De olika stöd som nu är av intresse är särskilt anställningsstöd, nystartsjobb, yrkesintroduktionsanställning samt lönebidrag vid anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

*Anställningsstöd* är tillfälliga stöd för anställningar av arbets sökande som står långt från arbetsmarknaden. Det finns olika former av detta stöd, t.ex. särskilt anställningsstöd för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, särskilt anställningsstöd i form av traineejobb inom välfärdssektorn och bristyrkesområden och särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb. Stöden riktar sig till arbetsgivare som vill anställa personer som varit arbetslösa under en längre tid eller anställa nyanlända som har fått uppehållstillstånd. Beräkningsunderlaget för särskilt anställningsstöd är bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön och avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen

(2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Ersättningsgraden är bl.a. beroende av vilken form av särskilt anställningsstöd det är fråga om, men kan variera mellan 80 och 85 procent av lönen. Det finns även särskilda bestämmelser om under hur lång tid stöden betalas ut. Stödet utgår som ett bidrag till arbetsgivaren i efterskott.

Ett annat arbetsmarknadspolitiskt stöd utgörs av *nystartsjobb*. Det grundläggande syftet med nystartsjobben är att underlätta för arbets sökande att få ett arbete som kan leda till ett osubventionerat arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Vissa villkor måste vara uppfyllda för att få stödet och till skillnad från andra subventionerade anställningar sker inte någon arbetsmarknadspolitisk prövning när det gäller nystartsjobben. Storleken på det stöd som lämnas uppgår till ett belopp som motsvarar antingen 1, 2 eller 2,5 gånger de arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgift som arbetsgivaren ska betala för den anställde. Stöd lämnas med högst det belopp som skulle ha återbetalats vid ett avgiftsunderlag enligt socialavgiftslagen på 22 000 kronor vid heltidsarbete. Stödet tillgodoräknas arbetsgivaren i form av en kreditering på skattekontot.

I detta sammanhang ska också nämnas det stöd som kan utgå enligt förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar. Stödet ges till arbetsgivare för att stimulera sådana anställningar av vissa ungdomar, långtidsarbetslösa personer och nyanlända invandrare. Storleken på stödet påverkas av den lön som arbetsgivaren betalar och stödet krediteras arbetsgivarens skattekonto.

Slutligen är det också relevant att kort beröra Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Programmet beskrivs i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och innebär att Arbetsförmedlingen under vissa förutsättningar kan anvisa någon en anställning med lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. Det som skiljer denna stödform från övriga subventioner är att nivån på stödet varierar med hänsyn till graden av nedsättningen av arbetsförmågan. Löneunderlaget, som beräknas på samma sätt oavsett anställning, är bredare och större i förhållande till andra stöd genom att det, förutom på lön, baseras på både arbetsgivaravgifterna och premier för olika arbetsmarknadsförsäkringar. Den del av lönekostnaden vid heltidsarbete som över-



stiger en bruttolön om 17 100 kronor per månad är dock inte bidragsgrundande. Stödet utgår som ett bidrag till arbetsgivaren.

## Kontanta betalningar för utfört arbete

### *Betydelsen av uppgifter om betalning för utfört arbete i samband med rot- och rutavdrag*

Ärendehandläggningen av utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag styrs i huvudsak av bestämmelserna i lag (2009:194) om förfarande vid skattereduktion för hushållsarbete. De materiella bestämmelserna om skattereduktion finns i 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), IL. Någon reglering av på vilket sätt en betalning för utfört arbete ska ske för att utbetalning och skattereduktion ska medges finns inte.

När det gäller de risker som utredningen identifierat rör dessa felaktiga utbetalningar i samband med förfarandet enligt den s.k. fakturamodellen. 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 skattereduktion 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 avser att utföraren har F-skattsedel. Det andra fallet avser sådana situationer när arbetet har utförts utomlands och utföraren inte har bedrivit någon näringsverksamhet i Sverige. I det senare fallet krävs 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 en innehavare av F-skattsedel.

Enligt 8 § lagen om förfarande 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. Av 9 § samma lag framgår att en begäran om utbetalning ska innehålla uppgifter om namn, adress och, om sådant nummer finns, organisationsnummer, personnummer, samordningsnummer eller motsvarande registreringsnummer för utföraren, personnummer eller samordningsnummer i de fall sådant nummer finns för köparen, debiterad ersättning för hushållsarbete, debiterad ersättning för material och debiterad ersättning för annat än hushållsarbete och material, betalt belopp för hushållsarbete och den dag som betalningen för hushållsarbetet kommit utföraren tillhanda, vad hushållsarbetet avsett och antalet arbetade timmar, och det belopp som utföraren begär som utbetalning från Skatteverket.

I likhet med Sverige har Danmark en skattereduktion för hushållsnära tjänster, låt vara att det danska systemet har en annan avgränsning av de tjänster för olika hushållsarbeten som skatte-subsventioneras (service- och hantverksavdrag). När det gäller villkoren för att få en reduktion skiljer sig dock det danska systemet från det svenska på en viktig punkt. För att få en skattelättnad i det danska systemet krävs att betalningen för utförda arbeten sker med något av ett antal angivna godkända betalningsformer.

## 13.4 Risker med kontanta betalningar

**Utredningens bedömning:** Att godta kontanta betalningar som grund för positiva beslut om utbetalningar ur välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubsventionerade system innebär en risk för att utbetalningar från systemen sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras.

Som ovan konstaterats godtas kontanta betalningar som grund för positiva beslut om ersättningar ur välfärdssystemen. Eftersom kontanta betalningar inte är spårbara, dvs. de gör inte några avtryck exempelvis i form av insättningar på eller överföringar mellan bankkonton, är de svåra att kontrollera. När sådana betalningar använts innebär detta således svårigheter att avgöra om en person verkligen har erhållit den lön som anges i anställningsavtalet och i lönespecifikationen eller om det underlag som ligger till grund för en utbetalning i samband med rot- och rutavdrag verkligen speglar verkliga förhållanden. Påståenden om kontanta betalningar kan därför användas vid angrepp mot olika delar av välfärdssystemen.

När det gäller löneutbetalningar kan ett felaktigt påstående om en kontant löneutbetalning leda till att en arbetstagare får en för hög SGI fastställd eller att stödet från Arbetsförmedlingen beräknas på en för hög lönesumma vilket leder till att arbetsgivaren erhåller för hög ersättning. När det gäller rot- och rutavdrag kan felaktiga påståenden om köpta tjänster leda till att utbetalningar görs felaktigt eller med för höga belopp och att skattereduktion medges på felaktiga grunder. Det kan vara fråga om att det inte alls har utförts något arbete eller att vissa arbeten är utförda medan andra inte är det. Det kan också vara så att köparen och utföraren kommit överens om att begära utbetalningar på felaktiga grunder.

Enligt vad utredningen erfar utgör påståenden om kontanta löneutbetalningar som underlag för positiva beslut ett stort problem och det kan bl.a. lyftas fram att det i kartläggningen uppmärksammats att företag som används för brottsliga syften ibland också används för att producera t.ex. felaktiga arbetsgivarintyg och lönespecifikationer. Brå framhåller bl.a. följande angående uppgifter i lönespecifikationer (Brå 2015:8 s. 38–39).

En annan typ av intyg med syfte att tillhandahålla uppgifter om en persons anställning – mer specifikt uppgift om lön – är lönespecifikationer. Liksom arbetsgivarintyg kan lönespecifikationer variera mycket i utformning, och hur pass detaljerade uppgifterna är. Det finns exempel på lönespecifikationer som består av några handskrivna rader eller är så illa skrivna att det knappt framgår hur mycket lön en person har fått och från vilket företag. Det blir upp till handläggarna på myndigheterna att försöka avgöra om det har gått ut någon lön eller om beloppet stämmer överens med vad som faktiskt har betalats ut.

Ett annat problem är lönespecifikationer som avser kontanta löneutbetalningar. Kontanta betalningar är ofta omöjliga att spåra eller kontrollera. En del branscher har mer kontanta betalningar än andra,

som restaurang, taxi etc. Ett kvitto på en kontant betalning säger egentligen mycket lite om hur det förhåller sig med lönen från arbetsgivaren. Frågan flera intervjupersoner ställer sig är om myndigheterna bör godta kontanta löneutbetalningar. Rimligtvis borde lön i de allra flesta fall kunna gå in på ett konto till löntagaren.

Lönespecifikationer begärs in som en del av handläggningen. Det finns ett stort utrymme för välfärdsbrott eftersom lönespecifikationerna som visats kan vara av mycket enkel karaktär. Lönespecifikationer bör därför kompletteras med ett arbetsgivarintyg, eller om möjligt kontrolluppgifter, för att det ska gå att säkerställa att den påstådda lönen har gått ut till arbetstagaren.

Risken med kontanta betalningar av löner och andra ersättningar som underlag för förmåner och skattesubventioner har också diskuterats i andra sammanhang.

I det regeringsuppdrag som vi redogör för i vår kartläggning (dnr 131 561711-11/113) genomförde Skatteverket en uppföljning och utvärdering av fakturamodellen som används för rot- och rutavdragen och kom fram till att det finns skäl att överväga införandet av spårbara betalningsmedel för att få rätt till detta avdrag. Med spårbart betalningsmedel avsågs då en betalning som förmedlas av en godkänd betalningsförmedlare (som regel genom ett elektroniskt förfarande) där det går att klarlägga att en betalning gjorts med ett visst belopp mellan en betalare och en betalningsmottagare vid en viss tidpunkt. (s. 41)

I propositionen *Förbättringar av husavdragets fakturamodell* (prop. 2014/15:10) ifrågasatte inte regeringen att en användning av spårbara betalningsmedel innebär fördelar för bl.a. skattekontroll och brottsbekämpning, men framförde samtidigt att ett krav på spårbara betalningsmedel i praktiken innebär ett avskaffande av kontantbetalningar. Regeringen menade att en sådan viktig principiell fråga inte bör prövas isolerat inom ramen för husavdraget utan ses i ett betydligt större sammanhang. Något sådant krav infördes därför inte. (s. 28)

### 13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar

**Utredningens förslag:** 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 att löneutbetalningarna till de personer för vilka stöden utgår ska göras elektroniskt under hela den tid som stödet utgår.

Som villkor för rätt till rot- och rutavdrag införs att betalningen av det arbete som kan grunda rätt till avdrag, i vissa fall, ska ha skett elektroniskt.

Utbetalning enligt lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete får begäras först efter det att hushållsarbetet har utförts och betalats elektroniskt.

Något krav på spårbara betalningsmedel som villkor för andra positiva beslut om utbetalningar från välfärdssystemen bör inte införas i nuläget.

#### Skälen för utredningens förslag

På många områden är lagstiftningen neutral när det gäller formen för hur en betalning ska ske, dvs. den kan ske såväl kontant som elektroniskt. I de flesta fall har således valet av betalningssätt ingen betydelse och det är enligt utredningens mening endast om det framstår som särskilt motiverat som en reglering av betalningssätt bör ske. Mot bakgrund av att påståenden om kontanta betalningar kan användas för att begå brott mot välfärdssystemen finns dock anledning att överväga om det i vissa situationer finns skäl att föreslå att en betalning som ligger till grund för ett positivt beslut om utbetalning från välfärdssystemen bör ske på visst sätt för att denna ska få ligga till grund för beslutet. Frågan inskränker sig således till att överväga om det är lämpligt att införa villkor på elektronisk betalning i vissa fall för att utbetalning ska få ske. Det är alltså inte fråga om att överväga något generellt avskaffande av kontantbetalningar i detta sammanhang.

*Spårbara betalningsmedel*

För att motverka felaktiga påståenden om betalningar bör sådana, enligt vår mening, i större utsträckning ske med ett betalningsmedel som är spårbart. Med begreppet spårbara betalningsmedel menar vi 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. Ett exempel på ett sådant spårbart betalningsmedel är en överföring mellan två bankkonton. Det har i sig ingen betydelse hur själva betalningen har verkställts, den kan ha skett exempelvis med inbetalningskort på bank, med betalkort eller genom betalning via internetbank eller Swish. Det avgörande är att betalningen är elektronisk och att det av den går att utläsa ovan nämnda uppgifter. Genom en sådan definition utesluts naturligtvis kontant betalning, men också betalning med exempelvis check och växlar.

Den definition av begreppet spårbara betalningsmedel som anges ovan kan vidare förväntas fungera oavsett vilka nya betalningslösningar som introduceras i samhället framöver.

*Något generellt krav på spårbara löneutbetalningar som grund för positiva beslut från välfärdssystemen bör inte införas*

Frågan om att ställa krav på att löner ska betalas på ett sätt som gör att betalningen kan spåras är komplex. Även om vi utgår ifrån att den absoluta majoriteten av löneutbetalningar i dag sker elektroniskt, och således inte skulle påverkas av ett sådant krav, finns risk att de arbetstagare som får sin löneutbetalning kontant hamnar i en utsatt position. Ett krav på kontobaserade löneutbetalningar som villkor för att lönen ska få ligga till grund för fastställande av en persons SGI skulle leda till att en arbetstagares socialförsäkringsrättsliga ersättning blir beroende av arbetsgivarens rutiner för löneutbetalningar. Det går därmed inte att utesluta att vissa arbetstagare inte skulle få en korrekt SGI fastställd på grund av att arbetsgivaren inte vill eller anser sig ha möjlighet att tillhandahålla kontobaserade löneutbetalningar. Det faktum att en arbetstagares socialförsäkringsrättsliga rättigheter skulle vara beroende av en tredje parts agerande leder till att arbetstagaren hamnar i en utsatt position i förhållande till denne. Att införa ett förbud mot kontanta löneutbetalningar som

grund för positiva beslut om socialförsäkringsrättsliga ersättningar skulle således enligt vår mening i nuläget vara otillfredsställande och orimligt.

Samma överväganden gör sig gällande i fråga om exempelvis lönegaranti, vilken fungerar som en skyddslagstiftning för den enskilde arbetstagaren. Att göra utbetalningen av lönegaranti till en arbetstagare beroende av att dennes arbetsgivare har betalat ut lön med ett spårbart betalningsmedel skulle i någon mån kunna sätta denna skyddslagstiftning ur spel.

Utredningen gör därför bedömningen att det inte är lämpligt att uppställa något generellt krav på spårbara löneutbetalningar när det får konsekvenser för en enskild persons socialförsäkringsrättsliga trygghet eller i fråga om annan skyddslagstiftning, t.ex. lönegarantisystemet.

*Krav på spårbara löneutbetalningar införs som villkor för vissa utbetalningar om arbetsmarknadspolitiska stöd m.m.*

När det gäller de arbetsmarknadspolitiska insatser som redogjorts för i avsnitt 13.3.2 är situationen annorlunda. I fråga om dessa är det arbetsgivaren som ansöker om och erhåller stödet. Även om stöden syftar till att hjälpa vissa grupper ut i arbetslivet skulle inte dessa hamna i en utsatt position i förhållande till arbetsgivaren på grund av ett villkor om att löneutbetalning ska ske med ett spårbart betalningsmedel. Ett sådant krav skulle tvärtom leda till att Arbetsförmedlingen kan kontrollera att den lön som arbetsgivaren uppger att arbetstagaren ska erhålla, och för vilket stödet utgår, också är den som utbetalas. Ett sådant villkor skulle således vara till fördel för såväl den arbetstagare som omfattas av stödet som de myndigheter som ska kontrollera att en uppgift om lön är riktig.

Enligt utredningens mening är detta en viktig del i att åtgärda de problem som uppmärksammas med att stöd utgår till fiktiva personer eller att arbetstagare fått lägre lön än vad som uppgetts till Arbetsförmedlingen. Denna åtgärd löser emellertid inte samtliga problem som finns i fråga om brottslighet mot Arbetsförmedlingens olika stödformer. Exempelvis kommer man inte åt de brottsliga ageranden som innebär att arbetsgivare efter gjord löneutbetalning tvingar arbetstagare att återbetala hela eller delar av lönen till arbetsgivaren. Tillsammans med de övriga åtgärder för Arbetsförmed-

lingens del som läggs fram i detta betänkande anser utredningen dock att ett krav på spårbara betalningsmedel kommer att leda till stora positiva effekter. Det bör därför som villkor för att stödet ska beviljas uppställas krav på att arbetsgivaren genom ett spårbart betalningsmedel betalar ut lön till den som stödet avser.

*Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för skattereduktion och utbetalning i samband med rot- och rutavdrag*

Rot- och rutavdrag kan medges när utföraren av tjänsten är ett företag, men också i vissa andra fall. Den risk vi har identifierat avser situationer när utföraren är ett företag och utbetalningar sker med stöd av lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, varför våra förslag tar sikte på just den situationen.

Syftet med en reglering är att säkerställa att arbete faktiskt har utförts, ersättning för arbeten verkligen har erlagts och dessutom att den har erlagts med det belopp som anges. Frågan är vilka konsekvenser ett villkor om att betalning av arbetena måste göras med ett spårbart betalningsmedel kan få. I detta avseende gör utredningen följande bedömning.

Majoriteten av nu aktuella betalningar torde redan i dag ske genom elektroniska betalningar och i många fall handla om så pass stora belopp, åtminstone för rotavdragets del, att elektroniska betalningar framstår som det mest praktiska och ändamålsenliga betalningssättet.

Det kan emellertid finnas grupper i samhället som har en begränsad möjlighet att på egen hand betala genom ett spårbart betalningsmedel och som samtidigt har ett behov av att utan svårigheter kunna ta del av det samhällsstöd som en skattereduktion innebär. Det är dock så att de flesta redan i dag i andra sammanhang i praktiken använder sig av spårbara betalningsmedel enligt vår definition ovan. I den absoluta merparten av fall torde exempelvis hyra erläggas genom någon form av elektronisk betalning även om det inte finns något sådant krav. Finns inte tillgång till internetbank kanske hyresavin betalas på bankkontor eller genom att en betalningsorder sänds till banken. Även detta är exempel på spårbara betalningsmedel. Med dessa olika möjligheter till betalning ser vi inte att ett villkor som nu är i fråga skulle leda till några sådana negativa konsekvenser för



privatpersoner oavsett dessas tillgång till t.ex. dator, att det av den anledningen finns skäl att avstå från ett sådant villkor.

Vi har också svårt att se några direkta negativa konsekvenser i övrigt av att kontanta betalningar i just nu aktuella sammanhang i praktiken skulle avskaffas (jfr prop. 2014/15:10). Det bör framhållas att rot- och rutavdrag är en skattereduktion som finansieras av statliga medel med vilken det bör följa goda möjligheter att kontrollera att den inte missbrukas. Enligt vår uppfattning finns inte några skäl att tro att man skulle avstå från att utnyttja denna förmån enbart på den grunden att betalningen måste ske elektroniskt, åtminstone så länge köparen av tjänsterna har ärliga avsikter.

Med hänsyn till den väl utbyggda infrastruktur som Sverige har i fråga om elektroniska betalningar, finner vi inte skäl att göra undantag från ett villkor på spårbara betalningsmedel gällande mindre belopp. Det bör inte heller enligt vår mening göras något undantag för exempelvis utländska betalningar. I sådana fall kan det vara än svårare att kontrollera riktigheten i de uppgifter som lämnas till grund för beslut om utbetalning, varför behovet av att kunna säkerställa att en betalning har skett är än starkare.

I dag finns det bestämmelser på området som anger krav på användande av elektronisk kommunikation, exempelvis framgår av 8 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete att utförarens begäran om utbetalning ska ske elektroniskt. Även om ett krav på spårbart betalningsmedel i och för sig inte är direkt jämförbart med denna situation visar bestämmelsen att man i systemet inte är främmande för att uppställa krav på användande av en viss typ av kommunikationsform.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår vi att det också på detta område införs ett villkor om att betalning ska ha skett med spårbart betalningsmedel för att skattereduktion samt utbetalning vid preliminär skattereduktion för rot- och rutarbeten ska beviljas. Ett villkor i enlighet med utredningens förslag innebär också att en utförare som begär utbetalning ska ge Skatteverket tillfälle att granska underlaget för utbetalning och lämna de uppgifter som behövs för granskningen. Skatteverket kan, på förekommen anledning i ett enskilt fall eller genom t.ex. ett stickprovsförfarande, göra vissa kontroller i syfte att säkerställa att utbetalningar sker på korrekta grunder (prop. 2008/09:77 s. 43 och prop. 2014/15:10 s. 17).

I likhet med vad som gäller för de stöd som utgår från Arbetsförmedlingen är vi medvetna om att denna åtgärd inte löser samtliga problem kopplade till brottsliga angrepp mot rot- och rutavdragen. Även om vi menar att ett krav på spårbara betalningsmedel är en betydelsefull åtgärd i detta sammanhang, kan det därför finnas anledning att införa ytterligare kontrollmöjligheter som kan vidtas på ett tidigare stadium i processen. Inom ramen för denna utredning finns dock inte utrymme att analysera sådana åtgärder vidare.

### *Samlad bedömning*

Sammanfattningsvis menar vi att ett krav på spårbara betalningsmedel bidrar till att en sund konkurrens upprätthålls mellan företag inom rot- och rutbranschen och mellan arbetsgivare som i olika former erhåller stöd från Arbetsförmedlingen. Någon ökning av företags fullgörandekostnader vid utbetalning av löner eller utfört arbete torde inte heller bli aktuell genom att kontanthantering i dag är dyr och i många fall omständlig eftersom bankerna strävar efter att minimera den. Vi bedömer därför att ett krav på spårbara betalningsmedel även kan leda till att arbetsgivares och företags administrativa arbete minskas. Utredningen anser att ovanstående fördelar med ett krav på betalning med elektronisk spårbarhet uppväger de eventuella nackdelar och olägenheter som personer som är vana att betala med kontanter i undantagsfall kan uppleva.

### *Den författningstekniska lösningen*

När det gäller de arbetsmarknadspolitiska stöden finns dessa reglerade i en rad olika förordningar. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns dock gemensamma bestämmelser som gäller för dessa. Genom att införa en bestämmelse om krav på spårbara betalningsmedel i denna förordning behöver man inte göra ändringar i förordningarna för varje enskilt stöd. Det finns dock två ytterligare stödformer för vilka krav på spårbart betalningsmedel bör införas och som faller utanför den nämnda förordningen. Det gäller förordningen (2006:1481) om stöd för nystartjobb och förordningen om stöd för yrkesintroduktions-

anställningar. Krav på spårbart betalningsmedel bör således införas även i dessa förordningar.

När det gäller rot- och rutavdragen regleras dessa i dels 67 kap. 11–19 §§ IL, dels lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. I inkomstskattelagen anges de materiella förutsättningarna för att rot- och rutavdrag ska beviljas, medan det andra regelverket fokuserar på förfarandet vid skattereduktion i vissa fall. Eftersom vårt förslag innebär en ändring i de materiella förutsättningarna för att skattereduktion i vissa fall ska beviljas en köpare bör ett krav på att betalningen för utfört arbete ska ha gjorts spårbart införas i inkomstskattelagen.

Av 6 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete framgår att en utförare får begära utbetalning från Skatteverket om den som kan ha rätt till skattereduktion för arbetet inte har betalat hela utgiften för arbetet. I 8 § samma lag anges att utbetalning får begäras efter det att hushållsarbetet har utförts och betalats. Det innebär att Skatteverket ska avslå en begäran om utbetalning till utföraren så snart någon förutsättning för rätt till skattereduktion brister. För att det tydligt ska framgå att en begäran om utbetalning inte får göras om betalningen inte har skett spårbart samt att Skatteverket även vid utbetalningstillfället ska kontrollera att betalningen för arbetet har skett på visst sätt anser vi att villkoret om spårbart betalningsmedel även bör framgå av 8 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Detta tydliggör att en utbetalning inte *får* begäras av en utförare om en betalning inte skett med spårbart betalningsmedel samt att en sådan kontroll ska ske *innan utbetalningen till utföraren* görs.



# 14 Samordnad utbetalningsfunktion

## 14.1 Inledning

En risk som särskilt förs fram i utredningens direktiv är att bidrag och förmåner betalas ut av flera olika myndigheter och organisationer. Utredningen ska därför göra en inledande analys av vilka för- och nackdelar som en samordnad statlig utbetalningsfunktion är förenad med, för att härigenom kunna bedöma om det finns skäl att närmare överväga en sådan funktion. Analysen ska utgå från en jämförelse med de centrala utbetalningssystem som finns i Norge och Danmark.

Inledningsvis bör noteras att utredningens arbete tar sikte på att minska incitamenten och tillfällena att begå brott mot *välståndssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skatte-subventionerade system*. Som utredningen redogjort för i kapitel 2 faller välfärdstjänster utanför utredningens uppdrag. När det gäller annat än välfärdstjänster har det tidigare i betänkandet funnits skäl att anlägga ett brett perspektiv på vilka utbetalningar från välfärdssystemen som bör omfattas. Utredningen har därför valt att inkludera samtliga utbetalningar som vi ansett omfattas av vårt uppdrag, dvs. sociala bidrag och förmåner, utbetalningar av studiestöd, arbetsmarknadspolitiska stöd, arbetslöshetsersättning, lönegaranti i samband med konkurs samt utbetalningar i samband rot- och rutavdrag. När vi behandlar frågan om en gemensam utbetalningsfunktion finns dock skäl att anlägga en snävare syn.

Utbetalningar från välfärdssystemen regleras av bestämmelser i olika lagar och förordningar varav av det absoluta flertalet av dessa regleras i socialförsäkringsbalken. Vissa har karaktären av obligatoriska och skattefinansierade försäkringar som ger kompensation för inkomstbortfall i olika situationer som vid arbetslöshet, ohälsa eller föräldraskap. Andra utgör rena bidrag som t.ex. barn- och

bostadsbidrag, underhållsstöd, försörjningsstöd och studiebidrag. Det är med dessa utbetalningar som grund som övervägandena om en samordnad utbetalningsfunktion görs. Det innebär att t.ex. utbetalningar i samband med rot- och rutavdrag inte omfattas av utredningens överväganden i denna del. Mot bakgrund av utredningens förslag i avsnitt 8.2.4 är det utredningens initiala bedömning att inte heller utbetalningar av lönegaranti bör omfattas. Det som sägs nedan om myndigheter i detta kapitel gäller också för arbetslöshetskassorna.

I avsnitt 14.2 redogör vi för det behov av samordning som har framkommit. I 14.3 och 14.4 redovisas översiktligt bakgrunden till och utformningen av de centrala utbetalningssystem som finns i Norge och Danmark och de analyser som jämförelserna utmynnat i. I avsnitt 14.5 redovisar vi vår bedömning av förutsättningarna för en samordning av den svenska förvaltningsmodellen och administrationen av utbetalningar från välfärdssystemen.

## 14.2 Behov av samordning och informationsutbyte

Behovet av samordning är nära förknippat med behovet av ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter. Frågan om informationsutbyte vad avser myndigheter som handlägger utbetalningar från välfärdssystemen har behandlats i en rad olika sammanhang. I början av 2000-talet utökades möjligheterna till ett utökat digitalt informationsutbyte mellan i första hand de beslutande myndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN, Migrationsverket och arbetslöshetskassorna (*Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*, prop. 2000/01:129, jfr även bet. 2001/02:KU3). Regeringens bedömning i propositionen var att ett ökat elektroniskt utbyte leder till en effektivare ärendehantering, förbättrad service för den enskilde, en stärkt kontroll av statliga medel och förebyggande av felaktiga utbetalningar (s. 29). En ökad effektivitet innebär kortare handläggningstider och bättre service till enskilda. Med ökade informationsmöjligheter ansåg regeringen också att felaktiga utbetalningar skulle kunna reduceras avsevärt. Regeringen ansåg vidare att ett ökat utbyte av information i elektronisk form går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten (s. 36 f).

Under 2005 fick Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera informationsutbytet mellan de utbetalande myndigheterna med särskild inriktning på om, och i vilken utsträckning, det elektroniska informationsutbytet hade bidragit till att förebygga felaktiga utbetalningar av olika sociala förmåner.<sup>1</sup> I Statskontorets utvärdering ingick även andra frågor som t.ex. hur de ökade möjligheterna till informationsutbyte utnyttjats och kvalitén på den systematiska uppföljningen och utvärderingen av kontrollsystemen. Statskontorets viktigaste slutsatser i utvärderingen var:

- att informationsutbytet har fungerat väl men dess fulla potential har inte nåtts,
- att de olika förutsättningar som är viktiga för informationsutbytet inte är perfekta utan kännetecknas av olika tekniska, legala och administrativa brister och hinder, och
- att det hos myndigheterna finns tydliga drivkrafter för att utöka och utveckla informationsutbytet.

Efter denna utvärdering tillsattes ytterligare en utredning om det elektroniska informationsutbytet, som föreslog att ytterligare steg borde tas för att öka, utveckla och förstärka utbytet mellan vissa särskilda myndigheter, exempelvis mellan Försäkringskassan och kommunernas olika förvaltningar. Utredningen redovisade sina överväganden i betänkandet *Utökat elektronisk informationsutbyte* (SOU 2007:45).

Med ledning av utredningens förslag presenterade regeringen en proposition som innehöll olika förslag för att fortsätta expansionen av det elektroniska informationsutbytet genom att öka möjligheterna till direktåtkomst för många av de beslutande myndigheterna (prop. 2007/08:160). I propositionen framhölls att det fanns legala förutsättningar för ett brett informationsutbyte mellan de viktigaste beslutande myndigheterna på trygghetsområdet, men att de inte hade utnyttjat dessa fullt ut, vilket också överensstämde med Statskontorets tidigare bedömning. I likhet med regeringen ansåg även Konstitutionsutskottet (bet. 2008/09:KU2) att det fanns behov av ett utökat informationsutbyte, bl.a. för att öka effektiviteten i

---

<sup>1</sup> Statskontoret, *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar. En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan*, Rapport 2006:7.

ärendehantering och för att minska de felaktiga utbetalningarna. Utskottet pekade på de risker för den personliga integriteten som ett utökat informationsutbyte innebär, men gjorde samtidigt bedömningen att förslaget inte innebär ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

Enligt utredningens bedömning kvarstår behovet av att i vissa avseenden effektivisera informationsutbytet mellan myndigheter. Vi har bl.a. identifierat risker i fråga om ofullständig information om företag samt ineffektivt informationsutbyte mellan Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och andra. Utredningen har i kapitel 7 och 8 lämnat ett flertal förslag i syfte att minska dessa risker.

En ökad samordning av utbetalningar från välfärdssystemen är enligt vår mening ytterligare ett sätt att åstadkomma ett ännu mer effektivt och rättssäkert informationsutbyte.

## 14.3 Det centrala utbetalningssystemet i Norge

### 14.3.1 Arbeids- og velferdsetaten

#### Bakgrund

Genomförandet av den så kallade NAV-reformen (Nye Arbeids- og Velferdsforvaltning) i Norge påbörjades under år 2006. Bakgrunden var bl.a. de problem som Norge, i likhet med andra länder, hade där många personer i arbetsför ålder inte fick förankring på arbetsmarknaden. Berörda myndigheter på arbetsmarknads- och försäkringsområdet hade inte kapacitet eller tillräckligt effektiva verktyg för att kunna få dessa grupper tillbaka i arbete utan många blev ”inlåsta” i olika system för sociala ersättningar. Brukarna och de arbetssökande mötte en splittrad förvaltning som hade betydande svårigheter att ge det samlade stöd, inte minst i form av en effektiv arbetslivsinriktad rehabilitering, som krävdes för att möta deras behov. Många av dem upplevde att de hamnade mellan två stolar i sina kontakter med olika myndigheter.

Mot den bakgrunden blev berörda myndigheter och den politiska sfären alltmer medveten om att en stor del av den aktuella gruppen av arbetssökande, omkring 15–20 procent, hade generellt sett så stora och sammansatta hjälpbehov att det krävdes en samordning av



insatser från flera myndigheter för att få dem i arbete.<sup>2</sup> Det fanns också andra brister, t.ex. en otillräcklig servicenivå och låg effektivitet i delar av förvaltningen, som enligt Stortinget motiverade en organisatorisk och administrativ reform.

Den norska regeringen presenterade under våren 2005 ett genomgripande förslag till omläggning av den då rådande arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningen.<sup>3</sup> Reformen var av organisatorisk och administrativ karaktär, och innebar inte några materiella förändringar av välfärdssystemen eller av dess olika välfärdsprogram.

De övergripande målen med NAV-reformen var primärt att öka antalet personer i arbete och minska antalet som långvarigt var beroende av olika ersättningar från välfärdssystemen genom att åstadkomma en bättre fungerande arbetsmarknad. Reformen syftade också till en förbättrad service i förvaltningen (rätt service i rätt tid) och en större anpassning till brukarnas och de arbetssökandes behov.

För att nå målen var en av de bärande tankarna bakom reformen att medborgarna i allmänhet, och de olika brukarkategorierna i synnerhet, inte skulle behöva vända sig till flera olika myndigheter för att få det stöd som behövdes. Därför genomfördes reformen med principen om ”en dörr in” som utgångspunkt. Detta ledde till en sammanslagning av myndigheter som hanterade arbetsmarknads- och välfärdsfrågor i syfte att stärka och utveckla samverkan och samordning. För att förverkliga principen var det, förutom genomförande av den sammanhållna förvaltningen inom den statliga sektorn, också viktigt att en samordning mellan den statliga och kommunala verksamheten på välfärdsområdet genomfördes. Detta kom att ske genom ett samarbete mellan den nya förvaltningen och kommunerna.

Genom att utnyttja stordriftsfördelar och samtidigt koncentrera befintliga resurser till vissa verksamheter skulle reformen också bidra till att *öka effektiviteten* i förvaltningen. Detta skulle ge utrymme för en förstärkt satsning på grupper med störst behov. NAV-reformen innebar att en tydlig mål- och resultatstyrning infördes, vilket förväntades underlätta en prioritering av förvaltningens viktigaste uppgifter.

---

<sup>2</sup> Laegreid m.fl., *Coordinating Norwegian Welfare: The NAV Reform*; Huzell m.fl., *En sammanhållen förvaltning – En rapport om samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningar i de nordiska länderna*.

<sup>3</sup> Stortingsproposition nr 46 för 2004/2005 och NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.

## Organisation och omfattning

Genomförandet av NAV-reformen ledde till en stor förändring av Norges förvaltning. Reformen innebar en sammanslagning av de departement som var direkt berörda. Arbetsmarknadsdepartementet slogs ihop med Socialdepartementet och bildade Arbeids- og sosialdepartementet.

De statliga myndigheter som tidigare handlagt nu aktuella frågor, Aetaten (Arbetsförmedlingen) och Trygdeetaten (Försäkringskassan) sammanfördes till en reformerad och betydligt större sammanhållen myndighet, Arbeids- og Velferdsetaten (NAV). Arbeids- og Velferdsdirektoratet är den del av förvaltningen som har det övergripande ansvaret för styrning, ledning och utveckling av NAV. Den nya förvaltningen kom att bestå av en central förvaltningsmyndighet med regionala och lokala kontor i de olika fylkena och kommunerna.

Kommunerna fick bidra med olika frågor som låg inom ramen för socialtjänsten vilket bl.a. omfattade försörjningsstödet. Samarbetet mellan den nya myndigheten och kommunerna på lokal nivå kom att bli obligatoriskt och regleras genom en särskild lag, lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven). Det konkreta innehållet i samarbetet regleras däremot i ett ramavtal mellan den centrala förvaltningsmyndigheten och Kommunernas intresseorganisation (den norska motsvarigheten till SKL, Sveriges Kommuner och Landsting) som därutöver kompletteras med lokala avtal.

I dag finns det cirka 430 lokala NAV-kontor där vissa större kommuner, t.ex. Oslo, har flera kontor. Organisation, ledning och val av styrformer är anpassade till förhållandena i respektive kommun och ska bygga på det avtal som upprättats mellan fylkekontoren och varje enskild kommun. Det är upp till de enskilda kommunerna att avgöra hur stora delar av socialtjänsten som man överför till NAV-kontoren, men ett minimum är försörjningsstöd med det så kallade kvalificeringsprogrammet, som är en uppsättning åtgärder och insatser för personer som är beroende av försörjningsstöd och har en mycket svag ställning på arbetsmarknaden. Den övervägande delen av kommunerna (89 procent) har dock valt att överföra mer än

en tjänst till NAV-kontoren. Nästan 70 procent av kommunerna har överfört mellan två och fyra tjänster.<sup>4</sup>

NAV förvaltar i dag anslag för utgifter som motsvarar omkring en tredjedel av Norges statsbudget, vilken för år 2015 uppgick till 430 miljarder norska kronor. NAV hanterar omkring 55 olika typer av ersättningar och har cirka 18 000–19 000 anställda varav 4 000–5 000 kommunalt anställda. Av utbetalningarna utgör pensionerna den största delen. NAV har omkring 127 miljoner brukarkontakter per år med nästan tre miljoner brukare.

### Kontrollverksamheten

Arbets- og Velferdsetaten kan sägas vara indelad i tre olika avdelningar. Under en avdelning finns bl.a. enheter för de regionala och lokala NAV-kontoren. En annan avdelning hanterar ekonomiska frågor som t.ex. indrivning. Kontrollverksamheten inom NAV är placerad på den tredje avdelningen som förutom kontroll även hanterar frågor som förvaltning, pensioner, besvärfrågor och internationella frågor. Utöver kontrollverksamheten som är placerad på den centrala myndighetsnivån finns det också kontrollenheter i olika delar av landet.<sup>5</sup>

När reformen påbörjades var arbetet med felaktiga utbetalningar lågt prioriterat. Det viktigaste var att säkerställa att utbetalningarna skedde i tid. Under de senaste åren har dock relativt stora satsningar och resursförstärkningar gjorts på kontrollverksamheten. Målet för verksamheten är att förebygga, upptäcka, utreda och anmäla alla typer av brott mot de sociala trygghetssystemen.

Det finns tre regionala enheter som utreder olika typer av missbruk mot välfärdssystemen och dessutom specialenheter som har till uppgift att utföra maskinella kontroller (samkörning av register) för att upptäcka och identifiera utbetalningar som är eller riskerar att bli felaktiga.

NAV-kontroll samarbetar med andra myndigheter i syfte att bekämpa vad man med ett gemensamt namn kallar arbetsmarknads-

---

<sup>4</sup> Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i Nav*.

<sup>5</sup> Se rapport 21.11.2016 Gjenomforingsplan, Vidareutveckling av NAV kontroll fram mot 2020 och rapport 22.08.2016 Tilleggs-rapport avseende bl.a. organisatoriska förändringar som trädde i kraft den 1 januari 2017.

kriminalitet.<sup>6</sup> Denna typ av kriminalitet kan beskrivas som handlingar som bryter mot norska lagar om lön- och arbetsvillkor, social trygghet, skatter och avgifter när dessa genomförs organiserat och exploaterar arbetare eller snedvrider konkurrensen och undergräver samhällsstrukturen.<sup>7</sup> Som ett led i detta förstärkta kontrollarbete finns ett formaliserat myndighetsöverskridande samarbete. I samverkan ingår de norska motsvarigheterna till Skatteverket, Polismyndigheten och Arbetsmiljömyndigheten samt NAV. Andra offentliga myndigheter får delta efter överenskommelse. Samarbetet bygger på regeringens handlingsplan mot arbetsmarknadskriminalitet. Samarbetet ska bl.a. stärka och bidra till kontinuitet i arbetet samt utformandet av en strategi för att förebygga och förhindra överträdelser på myndigheternas ansvarsområden, bidra till att öka upptäcktsrisken för aktuella brott och mer effektivt utnyttja resurserna för kontrollverksamheten och informationsutbytet samt öka kunskaperna om viktig information. Samarbetet sker både när det gäller utbyte av underrättelseinformation och i konkreta ärenden som innebär utredning och lagföring av bidragsbrott och annan brottslighet som svartarbete och övrig kriminalitet i arbetslivet.

Inom NAV-förvaltningen hanteras information som lämnats av enskilda i samband med ansökningar om tjänster och förmåner.<sup>8</sup> NAV har relativt goda möjligheter att inhämta information för kontrolländamål från olika offentliga register, offentliga myndigheter, privata företag och privatpersoner. Folketrygdeloven § 21–3 tillåter inhämtande av information från användare och §§ 21–4 och §§ 21–4 a–d tillåter inhämtande från tredje man.

För att NAV ska kunna bedöma om en person, som har ansökt om en förmån, har rätt till den finns en långtgående skyldighet för den sökande att lämna information till NAV. I många fall handlar det om mycket känslig personlig information. För att säkerställa att informationen hanteras rättsäkert har den norska lagstiftaren löst detta genom att anta sekretessbestämmelser för NAV som är

---

<sup>6</sup> Myndigheterna beskriver denna typ av kriminalitet som överträdelser och brott mot norsk lagstiftning om löner och arbetsförhållanden, bidrags-, skatte- och avgiftskriminalitet, eller organiserad kriminalitet som minimerar produktionskostnaderna för varor och tjänster i Norge, och därmed undergräver sociala strukturer och har konkurrensnedvriddande effekter.

<sup>7</sup> Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*, s. 7.

<sup>8</sup> Redovisningen utgår ifrån Økokrim, *Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrollatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet*.

strängare än reglerna i den övriga offentliga förvaltningen. NAV har dock långtgående möjligheter att lämna information till andra myndigheter då informationen behövs för t.ex. kontroll.

### 14.3.2 Uppföljning och utvärdering av NAV-reformen

En löpande uppföljning och utvärdering av NAV-reformen var en viktig del av genomförandet. Enligt utredningens mening kan reformen, med sin enorma omfattning, av tre skäl vara intressant att granska inför tänkta förvaltningsreformer i Sverige.

För det första är det mot bakgrund av reformens stora omfattning intressant att utvärdera dess effekter och praktiska genomförande. För det andra är det intressant att närmare granska den institutionella innovation som utgjordes av partnerskapet mellan den statliga välfärdsförvaltningen och kommunerna. Det tredje skälet är uppfyllelsen av de i NAV-reformen viktiga välfärdspolitiska målen.

Utvärderingen av NAV-reformen har varit omfattande. Den påbörjades i princip redan när reformen trädde i kraft under år 2006 och pågick därefter oavbrutet fram till år 2014 när en sista rapport presenterades. Det tidigare Arbetsmarknads- och inkluderingsdepartementet (motsvaras för närvarande av Arbets- och socialdepartementet) hade det övergripande ansvaret för utvärderingen. Norges Forskningsråd hade ansvaret för den praktiska organisationen av utvärderingen och den fackliga och administrativa kontakten till de forskarmiljöer som konkret utförde utvärderingen.

Resultatet av utvärderingen är dokumenterat i ett antal rapporter och studier.<sup>9</sup> Utvärderingen har byggts på fyra resultatområden. Det första området har resulterat i en dokumentation och en systematisk översikt över hur olika aktörer har agerat för att konkret planera och genomföra reformen. Det andra området har fokuserat på korrektion, vilket ska ge kunskaper och erfarenheter om reformens innehåll och effekter för att kunna göra nödvändiga justeringar av reformen. Det tredje området har varit inriktat på att analysera utvecklingen av reformens organisatoriska integration. Det fjärde och sista resultat-

---

<sup>9</sup> Se t.ex. Nordiske Organisasjonsstudier 3/2011, Fagbokforlaget, 2011; Forskningsrådet, *Årsrapport 2011 Evaluering av Nav-reformen (2006–2013)*; Fossetøl m.fl., *Nav-reformen 2014 – En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*, AFI-rapport 13/2014.

området tar sikte på långsiktig kunskapsutveckling och baseras på de kunskaper och erfarenheter som det har varit möjligt att få ut av NAV-reformen.

Utredningen har vid genomgången av utvärderingarna kunnat konstatera att det inte finns någon information om vilka effekter reformen har haft för felaktiga utbetalningar eller kontroll och brottsförebyggande arbete. Det är i och för sig inte heller märkligt mot bakgrund av att reformen hade helt andra syften. Utredningen kan dock sammanfatta uppföljningarna med att den nya NAV-förvaltningen hade övergångs- och inkörningsproblem vilket under de första åren efter genomförandet påverkade resultaten och måluppfyllelsen negativt. Resultaten har dock förbättrats under den tid som reformen hunnit verka.

### 14.3.3 Sammanfattande slutsatser

Den norska reformen är en modell för en långtgående samordning av olika myndigheters verksamheter och av arbetsmarknads- och välfärdstjänster samt andra ersättningar från välfärdssystemen. Till detta ska läggas ett långtgående samarbete med kommunerna för att inkludera de sociala tjänsterna i det samlade tjänsteutbudet. NAV-reformen handlar därför om samordning, samarbete och olika former av integration mellan myndigheter på olika nivåer.

Utredningens uppdrag har i första hand ett kontroll- och brottsförebyggande perspektiv. Vid en jämförelse med det norska systemet är det då viktigt att komma ihåg att skälen bakom den norska reformen i huvudsak var arbetsmarknadspolitiska och att reformen inte hade några uttalade mål att minska felaktiga utbetalningar eller att förebygga brottslighet. Att kontrollverksamheten inte var någon mer utmärkande del av NAV-reformen avspeglas också i att det har varit svårt för utredningen att finna någon utvärdering av reformens effekter för felaktiga utbetalningar eller brottsförebyggande arbete. Även om kontrollperspektivet inte fanns med bland de primära målen för NAV-reformen, har kontrollverksamheten utvecklats och byggts ut med både ökade resurser och nya legala verktyg under de år som den funnits.

Under utredningens arbete har betydelsen av en nära koppling mellan olika myndigheters verksamheter blivit allt mer uppenbar när

det gäller förutsättningarna att förebygga brott. Det kan handla om områden som rör skatterelaterad brottslighet, men också brottslighet inom andra områden som t.ex. människohandel eller andra frågor som rör osund konkurrens i arbetslivet. En ökad samordning i enlighet med den som skett i Norge bidrar sannolikt till en större helhetsyn på det som i Norge kallas arbetsmarknadskriminalitet. Utredningen kan se stora fördelar med en sådan övergripande och omfattande samordning utifrån ett brottsförebyggande perspektiv. Den norska reformen är dock för omfattande för att ligga till grund för en analys som omsätts till svenska förhållanden.

Bristen på underlag vad avser effekterna för felaktiga utbetalningar innebär vidare att värdet av erfarenheterna av den norska reformen är begränsat för våra syften. Några slutsatser går dock att dra utifrån den kunskap som inhämtats.

Utifrån kontrollperspektivet är den främsta fördelen med den norska samordningen att information som har betydelse för olika utbetalningar från välfärdssystemen samlas på ett ställe. Detta möjliggör systemöverskridande samkörningar av olika uppgifter som sedan ligger till grund för olika kontrollåtgärder. Myndigheten kan också göra systemöverskridande riskanalyser som leder till mer träffsäkra kontroller och att statens resurser därmed används mer effektivt. Risken för att dubbla utbetalningar sker felaktigt från olika system torde också minimeras.

Att koncentrera handläggningen på det sätt som skett i Norge innebär dock att en ännu större mängd uppgifter samlas hos en och samma myndighet. Det ökar givetvis behovet av åtgärder för att säkerställa att uppgifter inte sprids till obehöriga personer i och utanför organisationen. I detta avseende kan noteras att uppgifterna som samlas hos NAV skyddas av en starkare sekretess än uppgifter i övrig förvaltning.

## **14.4 Det centrala utbetalningssystemet i Danmark**

### **14.4.1 Udbetaling Danmark**

#### **Bakgrund**

Den danska reformen var liksom den norska en organisatorisk och administrativ reform om än inte lika omfattande och långtgående. I Danmark låg tidigare ansvaret för välfärdsfrågor i huvudsak på

kommunerna. Detta var något som skiljde sig från övriga nordiska länder och i förhållande till många andra OECD-länder, där det i huvudsak är staten som har ansvaret för socialförsäkringarna. Nedanstående redogörelse bygger på ett antal beskrivningar av den danska reformen och de principiella motiven bakom reformen.<sup>10</sup>

Udbetaling Danmark bildades den 1 oktober 2012. Från denna tidpunkt fram till den 1 mars 2013 överfördes ansvaret för handläggningen av ett antal ersättningar från dåvarande 98 kommuner till Udbetaling Danmark. Samtidigt infördes ett regelverk som bl.a. reglerar kontrollen av ersättningar och frågor avseende relationen mellan Udbetaling Danmark och kommunerna (Lov om Udbetaling Danmark).

Syftena med reformen var flera, bl.a. att öka andelen korrekta utbetalningar, få ökad effektivitet i förvaltningen, ökad likformighet och rättssäkerhet i handläggningen av olika ärenden samt ett förbättrat samarbete med kommunerna. En bärande tanke bakom reformen var en bättre effektivitet med resultat att antalet korrekta beslut som bygger på riktiga och fullständiga beslutsunderlag skulle öka.

Till en början handlade det om en överflyttning av vissa familjepolitiska stöd, såsom barnbidrag, barnbidrag till ensamstående föräldrar, underhållsbidrag, föräldrapenning, folkpension, förtidspension och bostadsbidrag. Överföringen av dessa ärendeslag till den statliga myndigheten förutsatte att handläggningen byggde på objektiva och enkla kriterier. I de fall handläggningen krävde mer skönsmässiga och lämplighetsbaserade bedömningar låg beredningsansvaret alltjämt kvar hos kommunen. Från maj 2015 har handläggningsansvaret för ytterligare ärendeslag överförts till Udbetaling Danmark.

## Organisation

Udbetaling Danmark är en oberoende institution och offentlig myndighet. Myndigheten administreras av ATP som är ett stort pensions- och försäkringsällskap som förvaltar kapital och sparande

---

<sup>10</sup> Rigsrevisionen, *Notat til Statsrevisorerne om beretning om samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark*, Oktober 2015; Statsrevisorerens Beretning nr. 13/2014 om samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark; Rigsrevisionen, *Beretning til Statsrevisorerne om etablering af Udbetaling Danmark*, Januar 2013.



för en stor del av det danska pensionssystemet. Styrelsen för Udbetaling Danmark utses av beskæftigelsesministeren (arbetsmarknadsministern) efter visst samråd med Kommunernes Landsforening och finansministern. Beskæftigelsesministeren tillsammans med vissa andra ministrar utövar tillsyn över att styrelsen för Udbetaling Danmark följer de författningar som reglerar verksamheten.<sup>11</sup>

Under år 2014 uppgick utbetalningarna till omkring 202 miljarder danska kronor, som fördelades till 2,3 miljoner bidragstagare.<sup>12</sup>

Information och kontakter mellan medborgarna och Udbetaling Danmark kan ske på flera sätt, via telefon, digitala kontakter eller genom självbetjäning vilket blev obligatoriskt från år 2014. Överklaganden av enskilda beslut om ersättningar kan göras till en särskild instans, Anke-styrelsen.

## Kontrollverksamheten

Överföringen av nya uppgifter till Udbetaling Danmark kombinerades med ökade krav på samarbete mellan den nya myndigheten och kommunerna. Förutom att reformen innebar ett gemensamt ansvar för dessa aktörer att informera och ge vägledning i olika frågor om ersättningarna, fick de också tydliga uppgifter när det gäller kontroll. I samband med genomförandet av reformen fick kommunerna ökade resurser för att klara sina nya uppgifter på kontrollområdet. Det fanns hos lagstiftaren flera motiv till att kommunerna skulle ha en roll i kontrollverksamheten. Bl.a. framfördes att kommunen och dess företrädare i regel finns nära sina invånare och därför har möjlighet till personliga möten i högre grad än tjänstemän på central nivå. Dessutom har man i kommunerna en god lokal kännedom om olika förhållanden som är relaterade till dess invånare.

I aktörernas kontrolluppgifter ingår att de ömsesidigt ska lämna information till varandra. Udbetaling Danmark kan på sina ansvarsområden uppmana kommunerna att lämna information som har betydelse för handläggningen av ärenden om olika ersättningar. Dessutom finns det en skyldighet för både Udbetaling Danmark och kommunerna att till varandra lämna information som inhämtats från egna

<sup>11</sup> Lov nr. 324 af 11 april 2012, Rigsrevisionen, *Beretning til Statsrevisorerne om samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark*, Maj 2015. ATP-koncernen *Årsrapport 2015*.

<sup>12</sup> Udbetaling Danmark, *Årsrapport 2014*.

kontroller, eller information som erhållits vid kontroller med anledning av misstanke om felaktiga utbetalningar (9–11 §§ Lov om Udbetaling Danmark, och Lov om Etablering af Udbetaling Danmark).

#### 14.4.2 Uppföljning och utvärdering av reformen

I motsats till NAV-reformen har någon mer grundlig utvärdering som bygger på etablerade samhällsvetenskapliga metoder inte gjorts av den danska reformen. Däremot finns det vissa enstaka analyser som är fokuserade på hur väl reformen har klarat sina uppställda mål. Dessa analyser är begränsade på olika sätt och ska i första hand tolkas som en indikation på möjliga effekter av reformen.<sup>13</sup>

En viktig slutsats av dessa analyser är att driftskostnaderna för Udbetaling Danmark minskade under år 2014 som en följd av att verksamheten var mer kostnadseffektiv och klarade uppställda effektivitetsmål. Genom övergången till obligatorisk självbetjäning under år 2014 är det rimligt att räkna med fortsatta förbättringar av effektiviteten i verksamheten och myndigheten räknar med att denna utveckling fortsätter till år 2019. Även när det gäller kvaliteten i handläggningen av ärenden har utvecklingen visat sig vara positiv. Detta avspeglas i den höga andel av mottagarna av ersättningar som är nöjda med servicen och ärendehandläggningen. Denna positiva bild bekräftas också av en relativt låg andel överklagade beslut.

Målen för kontrollarbetet vad gäller andelen korrekta utbetalningar för alla ärendekategorier har vid utvärdering ansetts uppfyllda. Däremot har samarbetet mellan Udbetaling Danmark och kommunerna inte, enligt den danska Rigsrevisionen, fungerat tillfredsställande, utan det finns en potential för förbättringar av samarbetet som kan öka kontrollverksamhetens effektivitet. Medborgarna och mottagarna av ersättningar har däremot varit nöjda med kommunens service till de grupper som har särskilda behov av stöd och hjälp. Insatserna till denna grupp har varit samordnade och myndigheten har därför kunna undvika att de har ”hamnat mellan stolarna”.

---

<sup>13</sup> Udbetaling Danmark, *Årsrapport 2014*; Udbetaling Danmark, *Årsrapport 2015*; Rigsrevisionen, *Notat til Statsrevisorerne om beretning om samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark*, Oktober 2015.

### 14.4.3 Sammanfattande slutsatser

Den danska reformen har inneburit att stora grupper av ärenden flyttats över från ett stort antal kommuner till en samlad och övergripande förvaltning. Det har således handlat om en ärendekonzentration, som inneburit att ärenden och uppgifter på olika förvaltningsområden flyttats och koncentreras till ett färre antal aktörer än tidigare.

Vid en jämförelse mellan det danska systemet och en tänkbar modell med en samordnande utbetalningsfunktion i Sverige är utgångspunkterna mycket olika. En är olikheterna i huvudmannaskap (verksamhetsansvar) och ansvar för olika ersättningar främst till individer och hushåll. I Danmark hade, som nämns ovan, kommunerna ansvaret för det dominerande antalet ersättningar från välfärdssystemen, oavsett om dessa, ur ett rättsligt eller ekonomiskt perspektiv, var bidrag eller obligatoriska försäkringar. Genom reformen har ansvaret för många av ersättningarna överförts till Udbetaling Danmark. I Sverige är förhållandena det rakt motsatta. Både historiskt och utifrån dagens förhållanden har socialförsäkringar och olika bidragssystem varit en angelägenhet för statliga myndigheter medan kommunerna har haft ett marginellt ansvar för denna del av välfärdssystemen. I princip finns det redan en hög grad av ärendekonzentration i det svenska systemet. Ansvaret för beredningen, alltså utredning, beslut och utbetalning av ersättningar från välfärdssystemen, ligger för tillfället på ett fåtal myndigheter. Man kan fråga sig om inte ärendekonzentrationen beträffande ersättningarna i Sverige redan är så hög att fördelarna och nyttan med ytterligare konzentration i linje med den danska modellen skulle vara mycket begränsade.

Vad som är mer intressant är dock att den danska reformen har haft ett helt annat syfte än den norska förvaltningsreformen och har ur detta perspektiv en större betydelse för utredningens arbete. Utöver att den danska reformen i första hand handlade om en överföring av besluts- och beredningsansvaret för ett antal sociala förmåner från de danska kommunerna till en statlig förvaltningsmyndighet, ledde reformen också till ett nytt regelverk för kontrollen av dessa ersättningar. Regelverket innebar ett utökat samarbete mellan denna myndighet och kommunerna för att effektivisera och stärka kontrollen av olika ersättningar. Kommunerna fick

härigenom ett antal nya kontrolluppgifter för dessa delar av välfärdssystemen.

Mot bakgrund av att målen för kontrollarbetet vad gäller andelen korrekta utbetalningar har ansetts uppfyllda är det utredningens uppfattning att koncentrationen har haft positiva effekter för att motverka felaktiga utbetalningar. Liksom vid den analys som gjordes av det norska systemet kan utredningen framhålla de fördelar ur ett kontrollperspektiv som föreligger när information som har betydelse för olika utbetalningar från välfärdssystemen samlas på ett ställe.

## 14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

**Utredningens bedömning:** Det finns stora fördelar att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen. En samordnad statlig utbetalningsfunktion bör därför inrättas och kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll.

**Utredningens förslag:** Regeringen utreder i särskild ordning frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.

### Skälen för utredningens bedömning och förslag

#### *Inledning*

Utredningens bedömning vad avser för- och nackdelar med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen har i första hand gjorts utifrån ett kontrollperspektiv. Det kan också finnas välfärdspolitiska och offentligfinansiella skäl att beakta i en sådan analys. Som exempel på ekonomiska skäl för en samordning kan nämnas effektivitetsvinster genom minskade transaktionskostnader och administrationskostnader vid utbetalningar. Om man skapar en gemensam myndighetsöverskridande fordringshantering av återkrav och kvittning skulle även detta kunna innebära effektivitetsvinster. Mot bakgrund av att vårt uppdrag begränsas till att göra en inledande analys utifrån ett kontrollperspektiv kommer vi dock inte gå närmare in på sådana överväganden.

En generell utgångspunkt i utredningens arbete har varit att i så stor utsträckning som möjligt *förebygga och förhindra* den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Detta innebär att många av våra förslag tar sikte på att förbättra beslutsunderlagen för myndigheterna genom bättre möjlighet att inhämta och kontrollera uppgifter så att en utbetalning blir rätt från början. Med hänsyn till mängden utbetalningar är det dock inte möjligt för myndigheterna att manuellt kontrollera alla utbetalningar. Enligt utredningens mening bör därför dessa åtgärder kombineras med en utökad samordning och en maskinell kontroll av utbetalningarna utifrån ett systemövergripande perspektiv som sträcker sig över den nuvarande myndighetsstrukturen.

Av vår kartläggning framgår att kvalificerad välfärdsbrottslighet kan vara myndighetsöverskridande på så sätt att flera utbetalningssystem är utsatta samtidigt. I vilken omfattning så sker går inte att uttala sig om. Det finns dock skäl att tro att också andra felaktiga utbetalningar än sådana som beror på kvalificerad välfärdsbrottslighet sker från olika myndigheters utbetalningssystem samtidigt. Det kan vara fråga om såväl avsiktliga som oavsiktliga fel.

Felaktiga utbetalningar kan också ske samtidigt från ett och samma utbetalningssystem, t.ex. från flera olika arbetslöshetskassor eller från flera olika kommuner. Felaktiga utbetalningar kan även utgå från olika utbetalningssystem inom en och samma myndighet, exempelvis från Försäkringskassans olika system. I sådana situationer kan information finnas hos en aktör som, om den hade delats med en annan utbetalande aktör, hade kunnat förhindra en felaktig utbetalning hos den senare.

Mot bakgrund av ovanstående är utgångspunkten för utredningens inledande analys att en samordning i större utsträckning kommer att leda till en minskning av felaktiga utbetalningar. Nedan redovisar vi därför övergripande hur samordningen bör ske samt vissa idéer och principiella utgångspunkter som vi anser värdefulla att beakta vid fortsatta överväganden.

*En högre grad av samordning bör ske genom en koncentration av välfärdssystemens utbetalningar*

I avsnitt 14.3.3 och i avsnitt 14.4.3 redovisas våra slutsatser av de norska och danska utbetalningssystemens betydelse för en eventuell förändring av den svenska förvaltningsmodellen. Även om de norska och danska reformerna hade olika utgångspunkter och förutsättningar, byggde båda reformerna på en samordning som innebar att handläggningen av flera olika kategorier av ärenden för ersättningar koncentrerades och flyttades till en eller ett mindre antal myndigheter.

Som utredningen redovisat har en förändring i enlighet med de norska eller danska modellerna ett begränsat mervärde för den svenska förvaltningsmiljön. Den beskrivna NAV-reformen ger i huvudsak vägledning för hur en samordning och en ökad integration mellan myndigheter kan skapas för arbetsmarknadspolitiska och andra välfärdspolitiska frågor. När det gäller det danska systemet ger detta i huvudsak vägledning för en förflyttning av ärendehandläggning från kommunerna.

Frågan är om det finns anledning att ytterligare koncentrera ärendehandläggningen vid beslut om ersättningar från de svenska välfärdssystemen. De svenska förhållandena motiverar, enligt utredningens mening, inte en utveckling mot en ytterligare integrering av olika typer av beslut då Sverige redan har en hög ärendekoncentration. Cirka 90 procent av de totala utbetalningarna för olika ersättningar från välfärdssystemen handläggs i dag av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.<sup>14</sup> Det finns dock andra former av koncentration och samordning som kan vara motiverade.

Handläggningen av ärenden om olika ersättningar regleras i huvudsak av förvaltningslagen. Det innebär att ärendena omfattas av lagens grundläggande principer och är typiska exempel på myndighetsutövning. Ett förvaltningsärende innehåller många olika delar, alltifrån att ärendet initieras till den fortsatta handläggningen med olika beredningsåtgärder (t.ex. utredning och kommunikation med

---

<sup>14</sup> De totala utbetalningarna som utgör i stort sett alla utbetalningar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, arbetslöshetskassorna och CSN vilka uppgick för 2015 till drygt 565 mdr kronor varav omkring 524 mdr kronor utbetalades av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) och Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2016*.

parter) och därefter myndighetens beslutsfattande. Därtill kommer också beslutets verkställighet dvs. utbetalningen av ersättning. Enligt vår mening är det av stor vikt att den kompetens som byggts upp hos befintliga beslutande myndigheter tas tillvara och att beslutens materiella innehåll fastställs av samma beslutande myndigheter som i dag. Det är handläggarna vid de beslutande myndigheterna som har den materiella kompetensen och därmed de bästa förutsättningarna för att fatta korrekta beslut gällande utbetalningar. Vi anser därför att den mest ändamålsenliga modellen för samordning är att man endast koncentrerar verkställigheten av samtliga beslut hos en särskild och fristående myndighet eller hos en redan befintlig myndighet. En sådan omläggning av myndighetsorganisationen möjliggör också en utökad gemensam och samordnad kontroll av det totala flöde av utbetalningar av ersättningar som ständigt pågår (se vidare nedan).

En modell med en samordnad utbetalningsfunktion, som utgår från en överflyttning av beslutens verkställighet, är i större skala helt opövd i den svenska förvaltningen. Det finns dock några exempel i mindre omfattning på ärenden där ansvaret för beslutet ligger hos en myndighet medan en annan myndighet har ansvaret för utbetalningen av ersättningen. Den nuvarande etableringsersättningen till personer med utländsk bakgrund som har fått uppehållstillstånd är ett exempel på detta. Arbetsförmedlingen fattar besluten medan utbetalningsfunktionen, och därmed verkställigheten, administreras av Försäkringskassan. Detsamma gäller för handläggningen av lönegaranti som beslutas av konkursförvaltare men utbetalas av vissa länsstyrelser. Denna ordning är därför inte något helt unikt i svensk förvaltningstradition. Dock är en samordnad utbetalningsfunktion kombinerad med en förstärkt kontrollfunktion som täcker alla beslutsmyndigheter något helt nytt och innebär en stor förändring av nuvarande administration av utbetalningarna. Mot denna bakgrund och i frånvaro av tydliga principer för hur en sådan modell kan utformas bör noggranna överväganden ske och formerna för en sådan noga undersökas i särskild ordning.

När det gäller vilka aktörers beslut som bör omfattas av en samordnad utbetalningsfunktion gör utredningen den initiala bedömningen att funktionen kan inkludera utbetalningar från Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, CSN, Försäkringskassan, kommunerna, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. En tänkbar

ordning är också att det finns ett konto för varje enskild person dit utbetalningarna sker.<sup>15</sup>

I det fortsatta resonemanget utgår vi från en modell där verkställandet av utbetalningarna samlas hos en särskild och fristående myndighet. Ett alternativ till en sådan ordning är att låta själva utbetalningen ligga kvar hos den beslutande myndigheten, som måste invänta klartecken från den samordnande myndigheten som har att genomföra en förstärkt och samordnad kontroll. Sammantaget har båda dessa alternativ det gemensamt att en ny fristående myndighet, fortsättningsvis kallad den samordnande myndigheten, inrättas som bl.a. får till uppgift att sköta en samordnad och förstärkt maskinell kontroll innan besluten verkställs.

*En samordning av utbetalningar bör kombineras med en systemöverskridande maskinell kontroll*

Som tidigare nämnts finns i många fall information hos en myndighet som hade kunnat förhindra ett felaktigt beslut hos en annan, om informationen funnits tillgänglig innan beslutsfattandet. Ett exempel på missbruk som skulle kunna stävjas är de möjligheter som i dag finns att till olika myndigheter lämna olika uppgifter om samma förhållande och på så sätt erhålla ersättning på felaktiga grunder från flera utbetalande myndigheter samtidigt. Någon närmare analys av i vilken omfattning så sker har utredningen, som ovan nämnts, inte gjort. Det kan dock som exempel nämnas att Arbetslöshetskassornas samorganisation gör årliga stickprovsundersökningar för att mäta effekten av informationsutbytet med Försäkringskassan, CSN och Pensionsmyndigheten för att motverka att dubbla ersättningar betalas ut till arbetslösa. De felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning som upptäcktes i samband med en sådan undersökning år 2015 uppgick till totalt 14,8 miljoner kronor, vilket utgör ungefär 0,12 procent av totalt utbetald arbetslöshetsersättning.<sup>16</sup> Informationsutbytet synes således ha en mycket positiv effekt på de felaktiga utbetalningar som beror på dubbla ersättningar även om det

<sup>15</sup> Se tidigare förslag SOU 2008:74 s. 143 gällande frågan om en gemensam funktion för utbetalningskontroll och frågan om ett s.k. individuellt transfereringskonto för ersättningar, bidrag och lån från välfärdssystemen (även prop. 2007/08:1, del 1, s. 39).

<sup>16</sup> Arbetslöshetskassornas samorganisation, *A-kassorna betalar ut 99,9 procent ersättning rätt – stickprovsundersökning vecka 38, 2015.*



enligt utredningens mening också framgår att det inte är tillräckligt för att förhindra dem.

Det finns i dagsläget inte heller några fullständiga och säkra beräkningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De beräkningar som är gjorda indikerar att dessa kan uppskattas till omkring 16–20 miljarder kronor. Det utgör cirka 3–4 procent av de totala utbetalningarna. Delegationen mot felaktiga utbetalningar gjorde ett försök att bedöma den procentuella fördelningen av de felaktiga utbetalningarna och angav att 50 procent beräknas bero på avsiktliga fel från den sökandes sida, 30 procent på oavsiktliga fel från den sökandes sida och 20 procent på oavsiktliga fel från myndigheterna.<sup>17</sup> Oavsiktliga fel kan vara sådana som beror på missförstånd, okunskap, skriv- eller räknepel eller slarv.

En förstärkning av utbetalningskontrollen där konfliktsituationer mellan olika utbetalningssystem uppmärksammas, t.ex. att ersättningar utgår samtidigt från flera olika system på ett oriktigt sätt, skulle innebära att många fel helt kan elimineras innan beslutet verkställs. Den maskinella utbetalningskontrollen får dock inte ersätta den maskinella kontroll avseende beloppsgränser, folkbokföring m.m. som görs i samband med den materiella prövningen redan i dag.

Enligt utredningens bedömning skulle en förstärkt utbetalningskontroll, där uppgifter från flera myndigheter samkörs, också bidra till ett minskat behov av uppgifter och annat beslutsunderlag från enskilda individer och andra aktörer. Härigenom skulle även handläggningen inför besluten både förenklas och effektiviseras och dess kvalitet höjas vilket medför en bättre service för enskilda. Den ökade effektiviteten i handläggningen skulle därigenom leda till kortare handläggningstider och snabbare beslut. Ett färre antal felaktiga beslut leder till ett färre antal beslut om återkrav vid felaktiga utbetalningar, vilket innebär stora fördelar för både beslutande myndigheter och ersättningsmottagare.

En modell där en samordnande myndighet ges ansvar för en maskinell kontroll måste utformas utifrån grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Detta innebär att frågor om förutsättningarna för en sådan myndighets uppdrag noggrant måste utredas. I detta sammanhang måste t.ex. frågor som rör de förvaltningsrättsliga

---

<sup>17</sup> SOU 2008:74 och RIR 2016:11.

konsekvenserna av ett ”utbetalningsstopp” eller en ”signal” om ytterligare utredning hos den utbetalande myndigheten beaktas. Frågor om i vilken utsträckning handläggningen av utbetalning eller kontroll hos den samordnande myndigheten ska ses som en del i beredningen av beslutet eller om den utbetalande myndighetens ”utbetalningsstopp” ska betraktas som en omprövning av ett redan tidigare fattat beslut måste utifrån förvaltningsrättsliga grunder också utredas närmare.

En avgörande förutsättning för att en förstärkt kontroll vid utbetalningen i praktiken ska fungera utan allvarliga störningar är att information som behövs för en maskinell kontroll är tillgänglig på digital väg och bygger på ett effektivt och driftsäkert informationsutbyte från de beslutande myndigheterna, och även vissa andra aktörer, till den utbetalande myndigheten. Detta kräver i sin tur ett elektroniskt informationsutbyte som har kapacitet att hantera det informationsflöde som kommer att behövas i ett sådant system.

Ytterligare en förutsättning för att en samordnande utbetalande myndighet ska fungera är givetvis att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan dagens beslutande myndigheter och den utbetalande funktionen. Detta så att myndigheterna inte bygger upp parallella kontrollsystem eller att deras olika syften får till följd att kontroll prioriteras olika beroende på vilken myndighet som har fattat det materiella beslutet. I detta avseende bör utredningens förslag om en gemensam förfarandelag motverka sådana farhågor. Det bör också poängteras att även om en modell med en förstärkt utbetalningskontroll innebär en förstärkning av kontrollen av utbetalningar på det sociala trygghetsområdet, får en sådan reform inte leda till någon nedprioritering av den nödvändiga kontroll som görs hos beslutande myndigheter innan ett beslut fattas.

*Den samordnande myndigheten bör få i uppdrag att göra riskanalyser och urval*

Som påpekats ovan gör det stora antalet utbetalningar från välfärdsystemen det omöjligt för de utbetalande myndigheterna att göra djupare kontroller av samtliga utbetalningar. Det är inte heller önskvärt eftersom alltför många medborgare som lämnat korrekta uppgifter då skulle besväras i onödan. Myndigheterna måste därför prioritera vilka kontroller som ska genomföras. Det är då viktigt att

myndigheterna har väl utvecklade system för kontrollurval och riskanalyser för att effektivare kunna använda statens resurser.

Enligt utredningens mening är det också viktigt att kontrollnivåerna är enhetliga och att träffsäkerheten i urvalen är hög. Varje myndighet under regeringen har till uppgift att göra riskanalyser med fokus på att identifiera omständigheter som utgör risk för att en myndighets verksamhet inte bedrivs effektivt och att myndigheten inte hushållar väl med statens medel. Analysen och åtgärderna ska följas upp och dokumenteras. Denna typ av analyser görs i dag i varierande utsträckning av beslutande myndigheter. Regeringen har också i olika regleringsbrev preciserat uppgiften att göra riskbedömningar av förväntade felutbetalningar för olika ersättningar från välfärdssystemen.

I våra överväganden kring en samordnande myndighet har vi funnit att en tänkbar ordning är att den samordnande myndigheten, utöver de urval som görs av beslutande myndigheter, gör urval för kontroll baserat på den information som samlas hos myndigheten. De beslutande myndigheterna vidtar därefter de kontrollåtgärder som är nödvändiga. Ett sådant kontrollurval kan tas fram genom t.ex. körningar i olika register, men också genom tips från allmänheten, samverkan med andra myndigheter och aktörer, eller utifrån en bredare manuell omvärldsbevakning. I det vidare arbetet med hur ett samlat urvalssystem för fördjupad kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen närmare bör organiseras och utvecklas kan Skatteverkets och Försäkringskassans nuvarande system tjäna som utgångspunkt.

### *Samlad bedömning*

Utredningen vill ännu en gång betona att ett effektivt informationsutbyte vid beredningen av ett ärende och en utökad samordning mellan berörda aktörer vid utbetalning är avgörande faktorer i arbetet för att såväl minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen generellt som för att förebygga och beivra kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Genom att låta samtliga utbetalningar av ersättningar från välfärdssystemen passera en samordnande utbetalande myndighet skapas förutsättningar för att införa automatiska kontroller i syfte

att upptäcka såväl avsiktliga som oavsiktliga felaktigheter. Vidare skulle ett uppdrag att göra övergripande riskanalyser och urval leda till en mer enhetlig och jämn kontroll av samtliga utbetalningar från välfärdssystemen. En samordning av utbetalningarna skulle också innebära att endast en funktion för utbetalning och maskinell utbetalningskontroll ska förvaltas och underhållas. Vi menar också att det ger bättre förutsättningar för en högre kvalitet i statistiskt underlag och för mer avancerade analyser.

Vår slutsats är därför att frågan om en förstärkt och samordnad utbetalningskontroll är så pass intressant och kan förväntas ha så stora fördelar att det är motiverat att frågan utreds i särskild ordning. Förutsättningarna för och förslag till utformning av en sådan funktion bör lämpligen utredas tillsammans med frågan om en gemensam förfarandelag (avsnitt 8.2.1).

## DEL IV

Konsekvenser och  
författningskommentarer m.m.



# 15 Ikraftträdande m.m. och konsekvenser av förslagen

## 15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** De författningsförslag som utredningen lägger ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Äldre bestämmelser ska gälla för hushållsarbeten som påbörjats före den 1 juli 2018 och för sådana arbetsmarknadspolitiska stöd som beslutas av Arbetsförmedlingen före detta datum.

De författningsändringar som vi föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen förutsätter i vissa fall viss anpassning hos myndigheterna, framför allt gällande direktåtkomst till uppgifter. Tiden för ikraftträdande kommer dock främst att vara beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Vi bedömer mot denna bakgrund att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2018.

Enligt vår bedömning finns det behov av övergångsbestämmelser endast i fråga om förslagen gällande krav på spårbart betalningsmedel. När det gäller kravet på betalning med spårbart betalningsmedel för hushållsarbete bör detta gälla för arbeten som har påbörjats den 1 juli 2018 och därefter. När det gäller kravet i fråga om de arbetsmarknadspolitiska stöden bör kravet på att lönebetalningar sker med spårbart betalningsmedel gälla för stöd som beslutas av Arbetsförmedlingen efter bestämmelsernas ikraftträdande. Det finns enligt vår mening inte några bärande skäl att låta arbeten eller stöd som har påbörjats eller beslutats i tiden före ikraftträdandet att också omfattas av bestämmelserna. En sådan ordning skapar bäst förutse-

barhet för dem som berörs av regleringen och ger goda förutsättningar för en smidig övergång till de nya bestämmelserna.

När det gäller övriga bestämmelser kommer dessa att gälla från ikraftträdandet.

För förslaget om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen kommer de bestämmelser som behövs för ett genomförande av förslaget att träda i kraft den 1 juli 2018. Själva genomförandet kommer dock att ske succesivt i takt med att organisation och kompetens byggs upp hos Försäkringskassan. Förslaget innebär att den nya lagen kan komma att gälla även för sådana förundersökningar som inletts före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Vi ser dock ingen olägenhet med det som kan påkalla ett behov av en övergångsreglering. Inte heller ser vi skäl att införa övergångsbestämmelser avseende pågående förundersökningar eller mål. Genom att den nya lagen inte innebär någon inskränkning i Polismyndighetens eller Åklagarmyndighetens befogenheter säkerställs också att en övergång kan ske på ett säkert och smidigt sätt. De utbildningsinsatser och organisatoriska förändringar som krävs för övergången till den nya ordningen är inte av den art och det omfång att lagens ikraftträdande av den anledningen måste uppskjutas då vi utgår från att den operativa verksamheten kommer att påbörjas först när organisation och kompetens finns på plats.

## 15.2 Konsekvenser av förslagen

### 15.2.1 Inledning

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). Enligt förordningen ska vissa konsekvenser av förslagen redovisas i betänkandet.

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det



avseendet anges. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska vidare enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

## Våra förslag

Det övergripande syftet med utredningens uppdrag har varit 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 organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärdssystemen. Samtliga våra förslag tar sin utgångspunkt i detta syfte.

Vi föreslår ändringar i ett stort antal författningar. När det gäller förslag vars främsta syfte är att verka förebyggande och förhindra brott genom ett effektivare och utökat *informationsutbyte* kan nämnas ändringar i lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. När det gäller att förebygga och förhindra brott genom att förbättra *myndigheternas beslutsunderlag* kan nämnas ändringar i socialförsäkringsbalken (2010:110), folkbokföringslagen (1991:481), lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., inkomstskattelagen (1999:1229), lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete och lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. I syfte att förbättra de *brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar* att beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärds-

systemen lämnas också förslag till författningsändringar i bidragsbrottslagen (2007:612). Vidare föreslås ett förtydligande i lagen (2014:836) om näringsförbud. I samma syfte föreslår vi också en ny lag, lagen (2017:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet, vilken föranlett följdändringar i förvaltningslagen (1986:223) och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vi har utöver ovan nämnda förslag också gett ett flertal förslag till förordningsändringar.

I några fall föreslår vi att det behov av åtgärder vi identifierat ska utredas i särskild ordning. Det gäller främst sådana åtgärder som vi har bedömt är för omfattande för att rymmas inom ramen för vårt uppdrag och avser frågorna om en säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor (avsnitt 7.4.1), översynen av Bolagsverkets uppdrag (avsnitt 7.6.2), frågan om förutsättningarna för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen (avsnitt 8.2.1), brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att inhämta information på underrättsstadiet (avsnitt 9.2.1) och frågan om en gemensam statlig utbetalningsfunktion (kapitel 14). Vi har i våra överväganden redogjort för varför vi anser att frågorna bör utredas vidare och gör inte här någon analys av eventuella konsekvenser. Enligt vår mening står det dock klart att sådana åtgärder har en förebyggande funktion gällande såväl brott som felaktiga utbetalningar i stort.

Vad avser våra förslag i övrigt är det främst de samhällsekonomiska konsekvenserna, de offentligfinansiella konsekvenserna för myndigheterna samt konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet som föranleder en närmare redovisning. Konsekvenser för den personliga integriteten har behandlats i samband med respektive förslag där sådana konsekvenser kan förutses. Trots detta anser vi att det finns anledning att göra en övergripande integritetsanalys sett till förslagets samlade effekter. Slutligen redovisar vi konsekvenser för företag och för jämställdheten mellan kvinnor och män.

I övrigt bedöms våra förslag varken få ekonomiska eller andra sådana konsekvenser som sägs i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen för företag eller andra enskilda.

Utredningen har efterfrågat underlag för att närmare beräkna intäkter och kostnader för de förslag som vi lämnar. I vissa delar saknar vi i det närmaste helt underlag i fråga om ekonomiska conse-

kvenser, i vissa delar är siffrorna preliminära. Vi redogör dock för det underlag som under utredningstiden varit möjligt att få från berörda myndigheter samt redovisar, utifrån detta samt övrigt tillgängligt underlag, vår bedömning i fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser.

### 15.2.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Välfärdssystemen har en central roll i det svenska samhället och deras uppgift är att skapa ett stöd och en trygghet för enskilda. Välfärdssystemen är omfattande och dess finansiering är beroende av skatteintäkter. För att systemen ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att de bidrag och förmåner som utbetalas kommer rätt person eller rätt företag till del och dessutom utbetalas med rätt belopp. Missbruk och överutnyttjande gör inte bara att systemen riskerar att tappa i legitimitet utan orsakar också betydande ekonomiska förluster för det allmänna. Utredningens förslag bidrar till att värna och slå vakt om en modern välfärdsstat och de principer och värderingar som bär upp den genom att med fasthet reagera mot dem som ägnar sig åt kriminalitet mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. En väl avvägd och ändamålsenlig kontroll och ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter och andra aktörer har i detta avseende en mycket viktig funktion. Utredningen bedömer därför att mer korrekta register, ett bättre beslutsunderlag och ökad kontroll hos utbetalande myndigheter och en mer effektiv straffrättslig lagstiftning på sikt kommer att leda till att förtroendet för systemen ökar och att brottsligheten mot välfärdssystemen minskar vilket därmed leder till stora samhällsekonomiska besparingar.

Vi bedömer att konsekvenserna av att inte vidta föreslagna åtgärder i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra brottslighet mot välfärdssystemen kan bli allvarliga och få stor betydelse för frågan om välfärdssystemens förtroende och förmågan att upprätthålla dagens väl utbyggda system både i fråga om olika former av ersättningar och ersättningsnivåer. Vi menar därför att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är angeläget att vidta förhållandevis omfattande och kraftfulla åtgärder för att säkra välfärdssystemens nuvarande omfattning och nivå.

### 15.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens övergripande syfte är att motverka brott, vilket till en början tar sig uttryck i förslag som innebär dels att ge de utbetalande myndigheterna bättre möjligheter att förhindra och upptäcka brottsliga förfaranden som riktas mot välfärdssystemen, dels öka förutsättningarna för att beslutsunderlag som myndigheterna utgår ifrån i större utsträckning speglar verkliga förhållanden. Förslagen i kapitel 7 och 8 tjänar detta syfte. De föreslagna åtgärderna vad avser utökade och effektivare möjligheter att inhämta information och utbyta information mellan myndigheter bidrar till detta. Genom att utvidga lagen om underrättelseskyldighet kommer framför allt brottslighet som begås genom företag i större utsträckning att förhindras och upptäckas.

Det räcker dock inte med ett utökat informationsutbyte och mer effektiv kontroll för att förebygga och förhindra brottslighet mot välfärdssystemen. Utredningen har därför också lagt förslag som syftar till att göra det svårare för personerna bakom brotten att använda sig av oriktiga intyg eller på annat sätt lämnade oriktiga uppgifter. Sådana kan bestå av såväl oriktiga handlingar som oriktiga påståenden om kontanta betalningar som grund för utbetalningar. Sammantaget gör vi bedömningen att åtgärderna kommer att få stor betydelse för möjligheterna att förhindra, förebygga och upptäcka brott mot välfärdssystemen.

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att bekämpa brottsligheten menar vi att en tydligare anmälningsskyldighet kommer att innebära att upptäckt brottslighet i större utsträckning kommer att anmälas och således komma till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. Detta tillsammans med utökad underrättelseskyldighet om felaktiga betalningar och en mer samlad straffrättslig reglering menar vi kommer att leda till att fler brott upptäcks och lagförs i ett tidigare skede. Att de brottsliga tillvägagångssätten upptäcks på ett tidigt stadium kommer enligt vår mening på sikt att leda till färre omfattande och komplexa brottsutredningar. Vi menar att våra förslag, tillsammans med en mer effektiv handläggning av enklare bidragsbrott, kan leda till en tydlig ambitionshöjning att bekämpa brottsligheten.

Utredningen har i kapitel 11 behandlat fördelar och nackdelar med ett förändrat ansvar för utredningar och handläggningen av mål mot bidragsbrottslagen. I analysen behandlas de konsekvenser ett förändrat ansvar får för de berörda myndigheternas verksamhet. Vi hänvisar därför delvis till den konsekvensbeskrivning som ges där. Vår bedömning är att en förändring i enlighet med förslagen får positiva konsekvenser för brottsbekämpningen som helhet. Förslaget skulle innebära att de problem som finns i dag med bl.a. nedlagda förundersökningar hos Polismyndigheten skulle kunna minska. Vidare ges bättre förutsättningar att höja kompetensen för att hantera bidragsbrottslighet på ett ändamålsenligt sätt, vilket i sin tur bör ge förutsättningar för en mer effektiv och rättssäker ärendehantering. Förslaget kommer också, enligt vår mening, att leda till att resurser frigörs för utredning av grova och mer komplicerade bidragsbrott.

För att göra den straffrättsliga regleringen mer sammanhållen och ändamålsenlig föreslår vi ett utvidgat tillämpningsområde för bidragsbrottslagen. Vi menar att även detta leder till att skapa en enhetligare handläggning och syn på denna typ av brottslighet, vilket ökar förutsättningarna för att åstadkomma en effektiv brottsbekämpning.

Brotten mot välfärdssystemen utgör ett komplext område och kan inte ses isolerat från andra klandervärda beteenden. Flera andra förhållanden har en hög grad av påverkan på denna brottslighet. Ett sådant är t.ex. att lämna oriktiga uppgifter till folkbokföringsverksamheten. Som vi framhållit utgör folkbokföringsdatabasen ett viktigt verktyg för flera utbetalande myndigheter i den dagliga ärendehantering och det är mycket viktigt att databasen i så stor utsträckning som möjligt innehåller korrekta uppgifter. Vi menar att folkbokföringsdatabasen har en så central roll att den bör omgärdas av ett starkt skydd och föreslår därför att ett nytt folkbokföringsbrott införs. För välfärdsbrottsligheten menar vi att ett folkbokföringsbrott kan förväntas ha förebyggande effekter och leda till att skapa ett bättre beslutsunderlag för myndigheterna i ärendehandläggningen genom att uppgifterna i registret kommer att hålla en högre kvalitet. Införandet av ett folkbokföringsbrott innebär också en tydlig signal om registrets centrala betydelse för samhället i stort, vilket bör leda till en än noggrannare kontroll av uppgifter som registreras. Det innebär vidare att samhället markerar allvarligheten i

att inte fullgöra sina skyldigheter i fråga om en så grundläggande och viktig funktion.

Sammanfattningsvis menar vi att samtliga de förslag vi lägger leder till bättre förutsättningar att effektivt förebygga, förhindra och upptäcka brott. Förslagen kommer också att leda till bättre förutsättningar för att beivra och lagföra de personer som ägnar sig åt nu aktuell brottslighet.

#### **15.2.4 Offentligfinansiella besparingar**

Våra förslag kan förväntas leda till dels en besparing i form av minskade felaktiga utbetalningar (såväl avsiktliga som oavsiktliga) från välfärdssystemen, dels något ökade intäkter för staten i form av återförda brottsvinster och återkrav. Som redogjorts för i betänkandet har tidigare omfattningsbedömningar uppskattat de felaktiga utbetalningarna till mellan 16–20 miljarder kronor. Även om en stor del av dessa inte anses utgöra avsiktliga fel och det råder stor osäkerhet kring uppskattningen anser utredningen att det står klart att det finns stora ekonomiska besparingar att göra genom att vidta de av utredningen föreslagna åtgärderna.

Förslagen leder naturligtvis även till kostnader för myndigheterna, vilka redovisas i nedanstående avsnitt. Det handlar bl.a. om initiala kostnader för inrättande av Försäkringskassans bidragsbrottsenhet, för utformning av delvis nya it-system och för utbildning. Det kan också förutses vissa utökade personalkostnader för ökad kontroll. Sammantaget gör dock utredningen bedömningen att besparingarna och de minskade utgifterna på sikt kommer att vida överstiga de kostnader som förslagen för med sig. Besparingen finansierar därmed det tillskott av medel som är nödvändigt att tillföra vissa myndigheter enligt nedan. Eftersom vi menar att de offentligfinansiella besparingarna finansierar de nedan angivna kostnaderna kommer detta inte att kommenteras ytterligare nedan.

## 15.2.5 Kostnader för myndigheter och kommuner

### Inledning

I detta avsnitt behandlas de förslag som vi bedömer föranleder kostnader för myndigheterna. Några av förslagen menar vi inte medför några sådana konsekvenser eller endast försumbara sådana, t.ex. frågan om ett förtydligande av myndigheternas uppdrag och frågan om spårbara betalningsmedel. Dessa behandlas därför inte ytterligare. Ekonomiska konsekvenser av ett utökat informationsutbyte kan bedömas endast mot bakgrund av de uppskattningar varje myndighet gör om besparingar, kostnader etc. Som vi har angett inledningsvis har det visat sig mycket svårt att få fram ett närmare underlag för att bedöma myndigheternas ekonomiska konsekvenser av våra förslag. Vi redogör dock för det underlag som vi tagit del av och redovisar vår bedömning i fråga om förslagens ekonomiska konsekvenser.

### Förslagen om utökat informationsutbyte

#### *Migrationsverkets direktåtkomst till andra myndigheters databaser*

Flera av våra förslag innebär att det ska ske ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Vi föreslår att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan samt Pensionsmyndigheten. Frågan har utretts vid två tidigare tillfällen. I Ds 2013:57 (s. 85) framfördes att direktåtkomsten bör leda till ekonomiska besparingar och ett mer effektivt utnyttjande av såväl Migrationsverkets som övriga myndigheters resurser. Kostnaderna för Migrationsverket beräknades uppgå till cirka 1 320 000 kronor för systemutveckling m.m. och därtill kommer en årlig kostnad för support och förvaltning med 160 000 kronor. Det konstaterades att kostnaderna för övriga myndigheter är blygsamma. Vidare gjorde man bedömningen att kostnaden (såväl den initiala som den årliga) kunde rymmas inom det anslag om 5 miljoner kronor som Migrationsverket årligen från och med år 2013 tillförs för kostnader som är förknippade med de då nya återkallelsebestämmelserna. Man påpekade också att myndigheternas effektivitetsvinster i viss mån

övervägde kostnaderna för förslaget. Kostnaderna för övriga myndigheter bedömdes rymmas inom denna ram.

I utredningen SOU 2015:73 (s. 422–423) konstaterades att Migrationsverket redan i dag inhämtar en del av uppgifterna som verket nu föreslås få direktåtkomst till. Enligt utredningen borde den föreslagna direktåtkomsten leda till ett mer effektivt informationsutbyte och därmed också ett mer effektivt utnyttjande av berörda myndigheters resurser samt att förslaget möjliggör en förbättrad kontroll vid handläggning av uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd. På sikt, menade utredningen, borde förslagen leda till ekonomiska besparingar för berörda myndigheter genom att den administrativa arbetsbördan minskar. På kortare sikt gjorde man bedömningen att förslaget kunde förväntas leda till kostnader för såväl systemutveckling som för support och förvaltning. Även om det var svårt att beräkna dessa kostnader menade utredningen att det inte fanns skäl att frångå den kostnadsberäkning som gjorts i ovan nämnda promemoria. I fråga om övriga myndigheter gjordes samma bedömning som tidigare, dvs. att kostnaderna kunde finansieras inom deras befintliga anslagsramar. I betänkandet SOU 2016:91 lades också fram ett förslag som i huvudsak överensstämmer med det som lämnades i SOU 2015:73. Där konstaterades att det initialt kommer att medföra vissa kostnader att skapa en direktåtkomst, men att kostnaderna därefter torde bli minimala (s. 110–111).

Vi instämmer i stort med vad som anförts ovan och bedömer att förslaget leder till effektivitetsvinster, inte minst pga. att det informationsinhämtningsförfarande som redan i dag förekommer effektiviseras betydligt. För Migrationsverkets del bedömer vi att de initiala kostnaderna för systemet i dagsläget ligger runt 1,5 miljoner kronor. När det gäller de löpande kostnaderna anser vi, mot bakgrund av de effektivitetsvinster som förslaget kan antas leda till, att dessa kan finansieras inom befintligt anslag. Vad avser den initiala kostnaden bör Migrationsverket tillföras detta belopp. I likhet med tidigare bedömningar menar utredningen att övriga myndigheters kostnader inte heller torde uppgå till större belopp än att de kan rymmas inom respektive myndighets anslag.



*Förslagen om Skatteverkets direktåtkomst*

Utredningen föreslår att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas till vissa särskilt angivna uppgifter som behövs för handläggning av ärenden i folkbokföringsverksamheten. Vidare föreslås en direktåtkomst mellan folkbokföringsverksamheten och beskattningsverksamheten inom Skatteverket.

När det gäller förslagens konsekvenser kan utredningen konstatera att ett utvecklat it-stöd kommer att innebära en mer resurssnål och snabbare handläggning. Uppgifter som lämnas ut manuellt av medarbetare inom beskattningsverksamheten kommer i stället att omfattas av direktåtkomsten. En sådan effektivisering inom respektive verksamhetsområde skulle sannolikt leda till att de kostnader för investeringen som uppkommer skulle finansiera sig själv över några år.

När det gäller de initiala kostnaderna för dessa förslag är utgångspunkten en annan än när det gäller förslaget om Migrationsverkets direktåtkomst. De nu aktuella förslagen handlar om att utöka en redan existerande direktåtkomst, dvs. systemet finns redan på plats även om det i viss mån måste justeras, och om att åstadkomma en direktåtkomst mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Kortsiktigt innebär detta en vidareutveckling av tjänster som på Skatteverket används vid handläggning av ärenden om identitetskort och som används mellan andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket i dag. Kostnaderna torde därför enligt vår bedömning bli väsentligt mindre än de för Migrationsverkets direktåtkomst. Inte heller förvaltningskostnaderna bör uppgå till samma summa som i det tidigare förslaget, även om det kan förväntas en viss höjning av den förvaltningskostnad Skatteverket har i dag. Enligt vår bedömning bör eventuella kostnader som uppkommer kunna finansieras inom befintligt anslag.

**Arbetsbevis**

Förslaget om arbetsbevis (avsnitt 7.4.4) innebär att en ny automatiserad tjänst ska tas fram och tillhandahållas av Skatteverket. Myndigheten ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden. Handlingen ska utfärdas av Skatteverket och kunna tillhandahållas genom en automatiserad tjänst. Uppgifter i arbetsbeviset ska utifrån vem som är frågeställare och

arbetsbevisets syfte sammanställas och presenteras på ett standardiserat sätt. Det är en helt ny tjänst som ska tillhandahållas och kräver således en utveckling av ett nytt it-system och därefter underhåll och support. Utredningen gör bedömningen att de initiala kostnaderna för systemet uppgår till cirka 1,5 miljoner kronor i likhet med vad som beräknats för utvecklande av systemet för Migrationsverkets direktåtkomst. Denna summa bör tillföras Skatteverket. När det gäller kostnaden för förvaltningen av systemet, som inte bör uppgå till några stora summor, bör den kunna rymmas inom befintligt anslag.

### Åtgärder gällande uppgifter i folkbokföringsdatabasen

Vi föreslår att det ska införas en möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringsdatabasen och att uppgifter om passnummer ska få föras in i databasen. I likhet med förslagen ovan beräknas det uppkomma en initial kostnad för anpassning och utveckling av it-systemen. Denna beräknas till 2 miljoner kronor för de båda åtgärderna, vilket bör tillföras myndigheten. Förvaltningen av systemen beräknas därefter kunna rymmas inom befintliga anslag.

Att folkbokföringen ges rätt att göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt för bedömning av folkbokföring innebär att verksamheten ges ytterligare ett utredningsverktyg. Enligt utredningens bedömning innebär förslaget endast marginella kostnader i ett inledningsskede, t.ex. i form av utarbetande av nya rutiner och vägledning för denna åtgärd. Kostnaden kan rymmas inom befintligt anslag.

### *Särskilt om konsekvenserna för underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen*

Tillämpningsområdet för underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen bör enligt vår mening utvidgas. Förslaget innebär att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten. Skyldigheten gäller dessutom samtliga uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen så snart det finns anledning att anta att dessa är felaktiga eller ofullständiga. Detta gäller inte om särskilda skäl talar mot att underrättelse lämnas. Förslaget innebär en utvidg-

ning av underrättelseskyldigheten och bör leda till att fler uppgifter kommer in till Skatteverket.

Skatteverket har i tidigare hemställan (dnr 1 31 368229-13/113) bedömt konsekvenserna av ett förslag som är snarlikt det förslag vi lägger, dock med den skillnaden att underrättelseskyldigheten endast avsåg uppgifter om adress. Utredningen anser dock att promemorian utgör ett bra underlag till grund för vår bedömning av ekonomiska konsekvenser för såväl Skatteverket som andra myndigheter. Av promemorian framgår bl.a. följande. Skatteverket har utvecklat och tillhandahåller en it-tjänst, benämnd DISa, för att myndigheter enkelt ska kunna rapportera brister och felaktigheter i folkbokföringen. Inga kostnader debiteras myndigheterna för denna tjänst, men de som vill ansluta sig till DISa behöver utveckla ett system för att kunna göra det. I dag är endast CSN ansluten till tjänsten.

När det först gäller konsekvenserna för Skatteverket framgår följande. De underrättelser som skickas till Skatteverket tas om hand av avdelningarna för bosättningskontroll. Det kommer in cirka 100 000 externa och interna impulser till Skatteverket per år och ungefär 60 procent av dessa gick efter förgranskning till utredning.<sup>1</sup> Skatteverket bedömde att den då föreslagna förordningsändringen till att börja med inte skulle få så stora konsekvenser. Man menade att inströmningen av impulser inte kommer att öka så mycket med en gång och det är dessutom sannolikt att många impulser avser samma personer. De impulser som gäller samma personer registreras inte som egna ärenden utan tillförs det öppnade ärendet som utredningsmaterial. Enligt Skatteverket är en ökning av sådana dubbla eller flerdubbla impulser till hjälp i utredningen och kan inte ses som någon ytterligare börda för Skatteverket. För effektivast möjliga rapportering förordade Skatteverket att myndigheterna ansluter sig till DISa. Detta tar viss tid i anspråk för Skatteverket och den uppskattades till cirka 100 arbetstimmar per ny myndighet som ansluter sig. Om myndigheterna inte ansluter sig till DISa blir det fråga om manuell hantering av underrättelserna. Skatteverkets erfarenheter av den pappershantering som förekom då visade att det var ett trögt system och ett hinder för en effektiv rapportering trots den förordningsstadgade skyldigheten att underrätta Skatteverket

---

<sup>1</sup> Enligt uppdaterade uppgifter från Skatteverket går i dag cirka 40 procent av impulserna till utredning och de övriga avslutas.

om felaktigheter i folkbokföringen. För att administrera ett hanterbart intag av diskrepansrapporter från myndigheter som inte ansluter sig till DISa skulle Skatteverket behöva utveckla någon typ av formulär. Formuläret skulle myndigheterna kunna nå från hemsidan, för att sedan skicka det till en inläsningscentral.

Skatteverket anför vidare att den utvidgade underrättelseskyldigheten kommer att fordra viss verksamhetsutveckling hos Skatteverket i syfte att följa upp vilka som lämnar in underrättelser. En sådan verksamhetsutveckling uppskattas kräva cirka 150 arbetstimmar. När det gäller regionresurser bedömer Skatteverket att regionerna under de första åren bör kunna hantera ett ökat antal underrättelser med befintliga resurser. För tid därefter torde finnas handlägningsstöd och annat som kan ha gett effektivitetsvinster. CSN är den myndighet som rapporterar flest avvikelser per år till Skatteverket, cirka 10 000. CSN har beräknat den årliga arbetsinsatsen för detta till 567 timmar. Det blir cirka tre minuter per underrättelse. CSN rapporterar fler avvikelser till Skatteverket än någon annan myndighet och det är enligt Skatteverket inte troligt att någon av de andra myndigheterna kommer att rapportera mer än så. De myndigheter som i dag rapporterar lämnar i snitt 115 underrättelser per år till Skatteverket. Med utgångspunkt i CSN:s beräkningar har Skatteverket uppskattat bördan för att sköta underrättelseskyldigheten för snittmängden till 5 arbetstimmar och 45 minuter per år. Enligt Skatteverket är det svårt att förutse bördan för varje tillkommande myndighet. Den kommer att variera på samma sätt som den gör i dag beroende på myndighetens storlek och verksamhet. Med hänsyn till att den myndighet som skickar flest underrättelser till Skatteverket inte lägger mer än 567 arbetstimmar per år på rapporteringen bedömer Skatteverket ändå att den ökade bördan för varje enskild myndighet är försumbar.

Utredningen anser att Skatteverkets beräkningar är rimliga och menar att dessa kan läggas till grund för en bedömning även med beaktande av att våra förslag är mer omfattande än de som Skatteverket tidigare utgått ifrån. Även om det blir fråga om fler underrättelser än vad som är fallet i dag, bedömer vi att den ökade arbetsbörda som tillkommer andra myndigheter eller kommuner är försumbar. För Skatteverkets del bör det utökade informationsutbytet tillsammans med en fortsatt teknisk utveckling ge möjligheter till effektivisering av dagens hantering av underrättelserna.

Förslagen ger också bättre förutsättningar för anpassade åtgärder utifrån risk, exempelvis genom att inte möta alla oavsiktliga fel med kontroll utan med förebyggande åtgärder, vilket frigör resurser för utredningar gällande avsiktliga fel.

Sammantaget innebär förslaget en försumbar kostnadsökning för såväl Skatteverket som rapporterande myndigheter och kommuner.

## **Förslag om försäkringsmedicinska utredningar**

Vår bedömning i denna del innebär att det är angeläget att man i den lagstiftningsprocess som pågår kring försäkringsmedicinska utredningar säkerställer att sådana kan inhämtas i den utsträckning det finns behov av. Vi lägger således inget författningsförslag i denna del, men menar att det förslag som läggs fram i SOU 2015:17 är ändamålsenligt utformat utifrån denna utgångspunkt (avsnitt 8.3.2). I betänkandet har en konsekvensanalys gjorts av förslaget och vi hänvisar därför till den.

## **Utökade möjligheter att inhämta uppgifter**

I avsnitt 8.3.3 föreslås att Försäkringskassan får möjligheter att begära uppgifter om juridiska personer när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Vidare föreslås i avsnitt 8.3.4 utökade möjligheter att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. För Försäkringskassans del gäller denna möjlighet även avseende juridiska personer. Förslagen i denna del innebär en utvidgning av den möjlighet som myndigheterna i dag har att begära uppgifter.

Vidare föreslår vi i avsnitt 8.3.5 att Arbetsförmedlingen ges möjligheter att i vissa fall inhämta uppgifter från tredje man.

Förslagen föranleds av ett ökat behov av att kunna kontrollera uppgifter om främst företag. För myndigheternas del blir därför detta ett utvidgat verktyg i handläggningen. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att förslaget inte innebär några kostnadsökningar för myndigheterna.

När det gäller dem som ska lämna uppgifter kan förslagen i och för sig innebära en viss ökad arbetsbelastning. Enligt förslagen är det dock inte fråga om en utvidgad regelmässig inhämtning av uppgifter, varför den ökade arbetsbelastningen inte torde bli särskilt stor. Utredningen gör sammantaget bedömningen att förslaget inte heller för de uppgiftsskyldiga kommer att innebära några ekonomiska konsekvenser.

### **Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket**

Förslaget innebär att Skatteverket påförs en helt ny uppgift. De initiala kostnaderna för Skatteverket beräknas preliminärt uppgå till 8 miljoner kronor. Kostnaderna består huvudsakligen av upphandling eller utbyggnad av ett it-system för att hantera utbetalningar av lönegaranti och att lämna kontrolluppgifter gällande dessa. Vidare uppkommer kostnader exempelvis för att rekrytera och utbilda personal, skriva rättslig vägledning, informera och upparbeta rutiner med konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer samt uppdatera Skatteverkets webbplats.

De löpande kostnaderna därefter bedöms ligga i storleksordningen 20 miljoner kronor årligen. Kostnaderna består i huvudsak av personalkostnader, förvaltning av it-system eller kostnader för licenser, transaktionskostnader för utbetalningar och lämnande av kontrolluppgifter samt uppdatering av rättsliga frågor och metodstöd. Denna beräkning bygger bl.a. på antagandet att utbetalning av lönegaranti sker till cirka 25 000 personer årligen, vilket är ett genomsnitt av antalet personer som enligt statistik från tillsynsmyndigheten fått lönegaranti under åren 2011–2015. Den löpande kostnaden bör i första hand finansieras genom en omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket och den initiala kostnaden genom ett tillskott.

### **Migrationsverkets återkravs rätt**

Migrationsverket har i dag ingen möjlighet att återkräva belopp som betalats ut felaktigt. Med utredningens förslag ges myndigheten en sådan rätt och tillförs på så sätt en ny uppgift. Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2015 uppgår de felaktiga utbetalningar

till knappt 0,5 procent av de totala utbetalningarna (cirka 7,5 miljoner kronor). Med tanke på att de belopp som utbetalas är relativt små skulle detta kunna leda till att ett stort antal processer måste drivas av Migrationsverket i händelse av att mottagaren inte återbetalar frivilligt. Enligt utredningens mening bör dock antalet processer begränsas dels av att det inte finns något krav på att Migrationsverket ska (utan endast får) återkräva felaktigt utbetalda belopp och de förutsättningar som hindrar att återkrav får ske, dels att Migrationsverket ges rätt att efterge felaktigt utbetalda belopp. Det torde således i första hand bli fråga om att driva processer gällande de allvarigare fallen. Hur stort antal processer det är fråga om är dock mycket svårt att uppskatta i dag. Utredningen gör därför den initiala bedömningen att uppgiften kan rymmas inom de befintliga anslagen, men att ytterligare resurser kan behöva tillskjutas för det fall antalet processer skulle visa sig bli stort. Motsvarande gäller eventuella ekonomiska konsekvenser för domstolarna.

## Underrättelseskyldighet och straffrättslig reglering

### *Utvidgad underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet*

Vi föreslår att även kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer åläggs en underrättelseskyldighet enligt lagen därom. Detta är en ny uppgift för aktörerna vilket inledningsvis torde innebära viss kostnad för utbildning och utarbetande av exempelvis rutiner för denna uppgift. Därefter tillkommer endast det arbete som det innebär att lämna underrättelser vid misstankar om felaktiga utbetalningar. En sådan uppgift kommer att ingå i de ovan nämnda aktörernas löpande handläggning och i praktiken inte innebära några kostnadsökningar.

### *Den straffrättsliga regleringen*

Våra förslag innebär dels ett utvidgat tillämpningsområde för bidragsbrottslagen, dels att en ny straffbestämmelse om folkbokföringsbrott införs.

I fråga om det utvidgade tillämpningsområdet menar vi att det inte kommer att leda till någon kostnadsökning då förslaget i princip innebär att gärningar som i dag bestraffas som bedrägeri i stället kommer att bedömas enligt bidragsbrottslagen. Den nykriminalisering som föreslås kan antas leda till anmälningar och lagföring av nya fall och således en viss ökning av måltillströmningen till domstolarna. Förslagen kan dock inte anses medföra annat än en marginell ökning av arbetsbelastningen för utredare, polis, åklagare och domstolar. Detsamma torde gälla för Kriminalvården.

Det införs vidare en utvidgad anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen för konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Kronofogdemyndigheten, vilket föranleds av att brott som riktas mot lönegarantin lyfts in i bidragsbrottslagen. Även en sådan uppgift måste i likhet med resonemanget kring underrättelseskyldigheten anses ingå i Kronofogdemyndighetens löpande verksamhet och endast medföra marginellt ökad arbetsinsats. När det gäller konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer innebär anmälningsskyldigheten ytterligare ett arbetsmoment som ska ersättas av staten. Förslaget kan således förväntas medföra en viss kostnadsökning, men i ett helhetsperspektiv endast av marginell betydelse.

### **Ny organisation för att utreda och beivra brott**

Förslaget innebär omfattande och genomgripande förändringar av den nuvarande ordningen. Utredningen menar att de exakta kostnaderna måste utredas närmare i särskild ordning för att säkerställa ett smidigt och rättssäkert genomförande. Nedan redogör vi dock övergripande för vilka ekonomiska konsekvenser förslaget innebär.

#### *Polismyndigheten*

Ett inrättande av en fristående utredande enhet utanför Polismyndigheten kommer att påverka myndighetens bedrägerisektioner. En förflyttning av utredningar om brott mot bidragsbrottslagen till Försäkringskassan (eller annan myndighet) frigör resurser hos Polismyndigheten. Bedrägerisektionerna är i dag hårt belastade och det finns för närvarande ett stort antal ärenden i balans.



Utredningen har med hjälp av Polismyndigheten i region Stockholm uppskattat resursen för en ny utredande sektion vid Försäkringskassan utifrån det antal anmälningar som görs till Polismyndigheten i dag. Beräkningen har utgått ifrån dagens lagstiftning vad gäller bidragsbrott (brottskoder 5060-5075), varför bl.a. det som i dag bedöms som grova bedrägerier såsom assistansbedrägerier och bedrägerier mot Arbetsförmedlingen inte ingår. Antalet årsarbetskrafter (åa) kan uppskattas till 128 åa utifrån en beräkning av hur många timmar en enkel respektive komplex utredning kan ta. Uträkningen är mycket grov och bygger på flera antaganden.

Utredningen har ovan angett att flera av våra förslag kan förväntas leda till att fler brott upptäcks och anmäls. För att dessa förslag ska leda till en positiv effekt krävs att det finns en utredande enhet utanför Polismyndigheten som kan ta om hand ärendena. Enligt uppgift är bedrägerisektionerna i landet så hårt belastade att även om utredningens förslag i övrigt skulle genomföras skulle Polismyndigheten med nuvarande förutsättningar ha begränsade möjligheter att utreda fler bidragsbrott än i dag. Det finns därför en risk att ett flertal av utredningens övriga förslag inte skulle få någon större effekt om utredningsansvaret skulle ligga kvar på Polismyndigheten.

Det är inte orimligt att utgå i från att Försäkringskassan kommer att rekrytera viss personal från Polismyndigheten.

### *Försäkringskassan*

Den brottsutredande enheten inom Försäkringskassan kommer enligt vårt förslag att inleda och leda förundersökningar samt biträda förundersökningsledare eller åklagare vid förundersökning och förutredning i fråga om brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Den kommer också att bedriva spanings- och underrättelseverksamhet samt ha vissa brottsförebyggande uppgifter.

Antal utredningar som kommer att handläggas vid Försäkringskassan och exakt hur stora resurser som behövs är svårt att beräkna. Det beror bl.a. på att det statistiska underlaget är osäkert. Reformen kommer dock, som nyss nämnts, att genomföras successivt i takt med att Försäkringskassan bygger upp kompetens och organisation.

En preliminär bedömning kan dock göras utifrån att en fullt utbyggd brottsutredande verksamhet vid Försäkringskassan kan beräknas få ett inflöde av omkring 14 000 brott per år. De redovisade siffrorna ger en uppfattning om den yttre ramen för Försäkringskassans brottsutredande verksamhet vid en oförändrad ambitionsnivå. Vid preliminär bedömning av resursbehovet är den ovan beskrivna arbetskraftsåtgången för bidragsbrottsutredningar av intresse vilket innebär att Försäkringskassan behöver tillsätta 128 åa för att hantera ärenden som med dagens lagstiftning gäller bidragsbrott. I beräkningen ingår förundersökningsledare, utredare, personal för hantering av beslag, it-forensiker, tillgångsutredare m.fl. Även resurs för ledning och annat verksamhetsstöd samt handläggare som arbetar med underrättelseverksamhet ingår.

Till detta ska räknas den resurs där Försäkringskassan kommer att medverka i samverkan med polis i ärenden som i dag utgör grova bedrägerier, såsom assistansbedrägerier och bedrägerier mot Arbetsförmedlingen. Också andra faktorer måste beaktas som exempelvis den höjning av ambitionsnivån som förslaget kan antas leda till hos utbetalande myndigheter och som kan påverka inflödet av anmälningar. Behovet påverkas också av hur enheten kommer att organiseras. Det är rimligt att anta att enheten på grund av stora geografiska avstånd måste lokaliseras i olika delar av landet. Vid en samlad bedömning beräknar utredningen att en fullt utbyggd brottsbekämpande enhet inom Försäkringskassan kommer att omfatta cirka 200 tjänster.

Organisationsförändringen medför också initiala investerings- och omställningskostnader för Försäkringskassan. Hur stora dessa kostnader blir beror bl.a. på hur man geografiskt väljer att organisera enheten och i vilken utsträckning enheten t.ex. rymms inom Försäkringskassans nuvarande lokaler.

Det är av stor vikt att ett inordnande av verksamheten inom Försäkringskassan sker skyndsamt efter det att ett beslut om inrättande fattas. I annat fall riskerar tempot i brottsbekämpningen att minska under övergångsperioden med samhällsekonomiska förluster som följd. Inledningsvis kommer det också att krävas betydande utbildningsinsatser samtidigt som den operativa verksamheten kommer att vara av begränsad omfattning.

En översiktlig uppskattning av kostnaderna för Försäkringskassans bidragsbrottsenhet ser ut enligt följande.

**Tabell 15.1 Löpande kostnader per år**

Kostnaderna är beräknade med utgångspunkt i 200 åa

<b>Kostnad</b>	
Personalkostnad	135 000 000 kr
Övriga personalkostnader	2 700 000 kr
Övriga driftskostnader (resor m.m.)	1 600 000 kr
Utbildning och konsulttjänster	600 000 kr
Löpande kostnader it m.m.	4 000 000 kr
Lokalkostnader	10 000 000 kr
Utvecklingskostnader it m.m.	3 000 000 kr
<b>Totalt</b>	<b>156 900 000 kr</b>

Utredningen gör bedömningen att verksamheten under ett inledande skede kan påbörjas med ett mindre anslag och att medel tillförs Försäkringskassan i takt med att verksamheten byggs upp. Kostnaderna för den utökade utredningsverksamheten torde delvis kunna finansieras genom en omfördelning av anslag från Polismyndigheten till Försäkringskassan.

#### *Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten*

Utredningen anser inte att det är möjligt att ha en klar bild om vilket arbete en fullt utbyggd verksamhet i enlighet med det förslag som nu läggs fram kommer att generera för åklagarnas del. Behovet av åklagarinsatser kommer dock att öka med anledning av utredningens förslag om att fler utredningar om bidragsbrott ska bli åklagarledda. Ökningen torde dock vara marginell.

Utredningens förslag om en överflyttning av handläggningen av mål till Ekobrottsmyndigheten innebär att medel behöver flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten motsvarande den resurs som kan antas behövas.

Förslaget kommer också att innebära en ökad belastning för stödjande enheter och den polisoperativa enheten vid Ekobrottsmyndigheten. Eftersom detta är en resurs som tidigare funnits hos Polismyndigheten bör även denna kunna finansieras genom en omfördelning av resurser från Polismyndigheten till Ekobrottsmyndigheten.

Vid ett antagande om en förstärkning vid Ekobrottsmyndigheten med 14 åklagare, 25 poliser, 4 revisorer, 1 analytiker och 5 administratörer uppgår kostnaden till cirka 55 miljoner kronor. Enligt vår mening måste dock en närmare beräkning av behovet göras i anslutning till genomförandet av utredningens förslag.

Även domstolarna kan i ett längre perspektiv påverkas av den föreslagna reformen bl.a. på den grunden att inrättandet av en särskild brottsutredande enhet inom Försäkringskassan möjliggör en ambitionsökning när det gäller att utreda och beivra brott inom välfärdsområdet. Det gäller både svårare brott och mindre allvarliga brott.

### *Övriga myndigheter*

Förslaget att Ekobrottsmyndigheten ska handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen och vara förundersökningsledare vid grova bidragsbrott kan innebära att åklagare bygger upp team med kompetens från såväl Skatteverkets skattebrottsenhet som Försäkringskassans bidragsbrottsenhet. Detta innebär att resurser från skattebrottsenheten kan tas i anspråk för ärenden som i dag inte handläggs inom Skatteverket. Vi bedömer dock att det endast kommer att leda till marginella kostnader vilka kan antas rymmas inom befintligt anslag.

När det gäller andra utbetalande myndigheter kan noteras att dessa kan beröras av förslaget genom initiala kompetensförluster då kompetens från dessa myndigheter kan rekryteras till bidragsbrottsenheten. Detta kan påverka berörda myndigheters kontroll- och utredningsarbete under en övergångsperiod men torde inte få några ekonomiska konsekvenser.

### **15.2.6 Övergripande integritetsanalys**

Tillsammans med skälen för våra förslag har vi redogjort för vilka konsekvenser som dessa kan få för den personliga integriteten i de fall sådana har kunnat förutses. Det finns dock skäl att också göra en samlad och övergripande analys av konsekvenserna för den personliga integriteten.

Vi föreslår bl.a. att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till andra myndigheters databaser, att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas samt att Skatteverkets folkbokförande verksamhet ska få direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. De åtgärder som vi föreslår innebär ett utökat utbyte genom direktåtkomst av uppgifter om enskilda personer mellan myndigheter. Som vi redogjort för under respektive förslag innebär det i princip inte någon utökning av vilka uppgifter som får utbytas jämfört med i dag, utan tar främst sikte på formen för informationsutbytet. Informationsutbytet avser i vissa avseenden detaljerade uppgifter om inkomster som i dag omfattas av absolut sekretess hos Skatteverket, och därför inte utan vidare kan spridas till andra verksamheter hos myndigheter, eller uppgifter som är sekretessbelagda hos Migrationsverket. Informationsutbytet omfattar dock till stor del också uppgifter som i dag är offentliga hos myndigheterna.

Vi föreslår vidare ett flertal andra åtgärder som bl.a. innebär en utökad underrättelseskyldighet och möjligheter att inhämta uppgifter främst om företag.

Utredningen har bedömt att ett utökat informationsutbyte är nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet med våra förslag, dvs. att förebygga och förhindra kvalificerade brott mot välfärdssystemen. När det gäller direktåtkomst anses den generellt öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom uppgifter blir tillgängliga för fler personer och den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar. Vi har därför ställt vissa krav på åtkomsten för att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten.

När det gäller övriga förslag om ökade möjligheter att inhämta information anser utredningen att de intressen som talar för förslagen väger tyngre än de integritetsskäl som talar emot. Även sett till förslagets samlade effekter anser vi att dessa är förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

### 15.2.7 Konsekvenser för företag

Med våra förslag minskar risken för att oseriösa företag i organiserade och systematiska former begår brott mot välfärdssystemen. Förslagen innebär således positiva effekter för företagen genom en ökad konkurrensneutralitet och konkurrens på lika villkor samt genom att motverka att företag som kringgår lagstiftning eller på annat sätt missbrukar regelverk får högre vinstmarginaler än sina seriösa konkurrenter, t.ex. genom oriktig utbetalning av ersättning från staten. En sund konkurrens leder också till positiva effekter ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv genom att detta kan motverka att anställda får arbeta under dåliga arbetsvillkor.

När det gäller myndigheternas utökade möjligheter att inhämta uppgifter om företag kan detta ske genom inhämtande från tredje man. Vi bedömer att ett sådant uppgiftsutlämnade inte bör innebära några administrativa kostnadsökningar för den som lämnar uppgiften.

När det gäller förslaget om spårbara betalningsmedel kan nämnas att utredningens förslag kan påverka de företag som har skäl att utbetala löner kontant eller ta emot kontant betalning för utförda arbeten. Detta torde i första hand vara mycket små företag eller arbetsgivare. När det gäller kontanta löneutbetalningar kan det också handla om företag i branscher där det förekommer mycket kontanter. Utredningen anser emellertid att de negativa konsekvenser som detta kan föra med sig uppvägs av de positiva effekter förslaget får för seriösa företag (se också kapitel 13).

### 15.2.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen har identifierat vad som kan sägas känneteckna brottsligheten utifrån objektiva kriterier och har inte gjort någon närmare undersökning som tar sikte på vem som begår brotten. Av statistik från Brå framgår dock att andelen kvinnor som lagförts för bidragsbrott är hög jämfört med exempelvis andelen kvinnor som lagförts för brott mot brottsbalken. Könsfördelningen för lagförda bidragsbrott är 41 procent kvinnor och 59 procent män, jämfört med 24 respektive 76 procent för samtliga brott mot brottsbalken och 30 respektive 70 procent för brottsbalksbedrägerier. När det gäller

grovt bidragsbrott är skillnaden ännu större jämfört med den andra brottsligheten, 44 procent kvinnor och 56 procent män gällande grovt bidragsbrott, och 20 procent kvinnor och 80 procent män när det gäller brottsbalksbedrägerier. Även om könsfördelningen är mer jämn mellan män och kvinnor när det gäller bidragsbrott än för annan jämförd brottslighet är det totalt sett fler män än kvinnor som lagförs för bidragsbrott.

Utbetalningar från välfärdssystemen utgör en del av inkomsten för både kvinnor och män i olika skeden av livet. Vid införandet av bidragsbrottslagen redovisade regeringen i sin konsekvensanalys att det är fler kvinnor än män som får del av utbetalningar från välfärdssystemen och även om ersättningsnivåerna genomsnittligt är högre för män utgör transfereringar en större andel av kvinnors inkomster jämfört med mäns. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att kvinnor är mer beroende än män av väl fungerande välfärdssystem. Kvinnor skulle således drabbas hårdare av framtvingade sänkningar av ersättningsnivåer till följd av en utbredd brottslighet. I det ljuset ansåg regeringen att ett värnande av välfärdssystemen genom skärpt lagstiftning innebär att kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet främjas.

Enligt utredningens uppfattning är ovanstående alltjämt gällande och vi bedömer att våra förslag inte påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män negativt. Tvärtom värnas välfärdssystemen i än högre grad med en ökad lagföringsprocent och ökade återkrav.





# 16 Författningskommentarer

## 16.1 Förslaget till lag om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet

### Inledande bestämmelser

#### 1 §

Paragrafen reglerar vilka brott som får handläggas av Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. Endast utredningar om brott mot bidragsbrottslagen (2007:612) får självständigt handläggas i verksamheten. Med begreppet utredningar avses såväl åtgärder under förundersökning som åtgärder innan förundersökning är inledd.

Paragrafen innebär inte någon begränsning i andra brottsbekämpande myndigheters befogenheter att utreda brott enligt bidragsbrottslagen.

### Förundersökning

#### 2 §

Av första stycket följer att särskilda befattningshavare inom Försäkringskassan får inleda förundersökning om brott mot bidragsbrottslagen. Dessa ska vara särskilt förordnade av myndigheten. Bestämmelsen måste läsas mot bakgrund av den närmare regleringen av förundersökningar i 23 kap. rättegångsbalken. Den nu föreslagna lagen kan därför sägas vara accessorisk till rättegångsbalkens regler.

Paragrafens andra stycke begränsar i vilka situationer en förundersökning kommer att ledas av Försäkringskassan. Ledningen av en förundersökning ska övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet om saken inte är av enkel beskaffenhet. Åklagaren ska även annars överta ledningen, när detta är påkallat av

särskilda skäl. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken.

Vid bidragsbrottslighet finns i princip alltid en skälig misstänkt person redan vid inledandet av förundersökningen. Det innebär att åklagare regelmässigt kommer att leda förundersökningar som inte är av enkel beskaffenhet eller om förundersökningen inletts av Försäkringskassan överta ledningen av förundersökningen om ärendet inte längre kan anses vara av enkel beskaffenhet eller om det är påkallat av särskilda skäl. Precis som enligt rättegångsbalken innebär ett övertagandebeslut att åklagaren övertar ansvaret för hela förundersökningen.

Det är inte lämpligt att i lagen närmare bestämma när ett ärende är av enkel beskaffenhet. Huruvida ett förundersökningsärende är av enkel beskaffenhet eller inte måste avgöras från fall till fall. Vid denna bedömning får hänsyn främst tas till sådana omständigheter som hur omfattande de återstående utredningsåtgärderna kan väntas bli, deras karaktär, behovet av att använda tvångsmedel samt hur allvarlig brottslighet det är fråga om. Huruvida det annars finns särskilda skäl får bedömas med utgångspunkt i motsvarande omständigheter.

Av paragrafens tredje stycke framgår att Försäkringskassan bara får besluta om tvångsmedel i vissa angivna fall som framgår av 4 och 5 §§.

### 3 §

Av paragrafen framgår att åklagare får anlita biträde av Försäkringskassan för undersökningens verkställande. Försäkringskassan får också medverka vid undersökning av andra brott när en förundersökning leds av åklagare och denne finner det lämpligt. En sådan förundersökning kan avse närliggande brott som t.ex. osant intygande eller urkundsförfalskning.

Av andra stycket följer att åklagaren kan begära hjälp av Försäkringskassan i fråga om utredning av brott innan förundersökning inletts, dvs. vid s.k. förutredningar.

## Tvångsmedel

### 4 §

Genom paragrafen ges Försäkringskassan befogenhet att besluta om och verkställa beslut om beslag i de fall verkställigheten kan ske utan att våld mot person behöver användas. Förundersökningsledaren får i det enskilda fallet göra en bedömning av om det finns risk för att tjänstemannen kommer att mötas av våld eller hot om våld vid förrättningen eller om tvång kommer att behövas för att genomföra åtgärden.

### 5 §

Genom paragrafen ges Försäkringskassan befogenhet att besluta om och verkställa beslut om kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 a § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas. Bestämmelsen innebär en möjlighet för Försäkringskassan att verkställa s.k. registertopsning, dvs. tagande av salivprov för DNA-analys och registrering i DNA-registret eller utredningsregistret. Förundersökningsledaren får i det enskilda fallet göra en bedömning av om det finns risk för att tjänstemannen kommer att mötas av våld eller hot om våld vid förrättningen eller om tvång kommer att behövas för att genomföra åtgärden.

### 6 §

I paragrafen ges Försäkringskassan befogenhet att efter beslut av åklagare biträda polisman vid husrannsakan. Vid medverkan som sker med stöd av 3 § ska det vara möjligt för tjänstemannen vid Försäkringskassan att aktivt medverka vid husrannsakan även om den verkställs av en polisman. Tjänstemannen ska i princip ha samma befogenhet som polismannen, dock med det undantaget att han eller hon inte får använda våld vid förrättningen. Bestämmelsen är utformad som en möjlighet för åklagaren att i fall där flera myndigheter samverkar ge en tjänsteman vid Försäkringskassan i uppdrag att medverka vid husrannsakan.

## Förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet

### 7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Försäkringskassans brottsbekämpande uppgifter utanför en förundersökning eller förutredning. Det som avses med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet är framför allt den s.k. underrättelseverksamheten. Sådan verksamhet utförs med anledning av misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras, eller allmänna misstankar om framtida brott. Verksamheten avser insamling, bearbetning och analys av information och syftar bl.a. till att ta fram underlag för analyser som kan läggas till grund för vilken inriktning en verksamhet i stort ska ha eller för att initiera konkreta brottsutredningar. Bestämmelsen omfattar också Försäkringskassans uppgift att verka för att förebygga brott genom bl.a. informationsinsatser.

### Ikraftträdande

Lagen träder i kraft den 1 juli 2018. De befogenheter som Försäkringskassan får enligt lagen kommer dock att kunna tas i anspråk först sedan kompetens och organisation byggts upp.

## 16.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

### 110 kap.

### 31 §

Genom tillägget i första stycket i paragrafen utvidgas uppgiftsskyldigheten som följer av bestämmelsen. Försäkringskassan ges därmed möjlighet att utöver uppgifter som avser en namngiven person också inhämta uppgifter om juridiska personer när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Den möjlighet till informationsinhämtning som uppgiftsskyldigheten leder till ska endast tillämpas när det behövs för handlägg-

ningen av ett enskilt ärende. I dessa fall ska endast den information som är av betydelse för handläggningen inhämtas.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.3.

### 33 §

Uppgiftsskyldigheten som följer av bestämmelsen utvidgas till att avse samtliga ärendeslag som handläggs enligt socialförsäkringsbalken av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och allmän förvaltningsdomstol. Myndigheterna ges med stöd av bestämmelsen möjlighet att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. För Försäkringskassans del innebär ändringen även en möjlighet att begära sådana uppgifter om juridiska personer.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.4.

## **16.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)**

### 32 §

Paragrafen gör undantag för Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och för Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens, Skatteverkets, Tullverkets och Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet när det gäller bestämmelserna i 8–30 §§ i samma lag. Lydelsen i paragrafen har ändrats för att också omfatta uppgifter i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

Ändringen i paragrafen är en följd av utredningens förslag i kapitel 11.

## **16.4 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)**

### 22 §

I paragrafen, som är ny, införs en möjlighet för Skatteverket att avregistrera ett personnummer från folkbokföring då uppgifter i folkbokföringsdatabasen är uppenbart felaktiga. Utgångspunkten är

att bestämmelsen ska tillämpas då avregistreringen är av administrativ karaktär.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 7.4.2.

### 32 a §

I paragrafen, som är ny, anges att Skatteverket får göra besök på den adress där den enskilde är bosatt, har uppgett sig vara bosatt eller där denne kan antas vara bosatt. Besök få bara ske om det behövs för beslut om folkbokföring och åtgärden ska tillämpas restriktivt. Syftet med besöket ska vara att få ett bättre underlag för beslut om folkbokföring. Skälen ska normalt vara individuella och finnas i det enskilda ärendet.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 7.6.1.

### 42 §

Paragrafen och brottsrubriceringarna är nya. Straffbestämmelsen tar sikte på den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§ i lagen. För ansvar krävs dock att åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Med oriktig uppgift avses såväl en osann uppgift som en ofullständig uppgift. Det är endast sådana uppgifter som har betydelse för beslut om folkbokföring som avses i paragrafen. Bestämmelsen omfattar såväl skriftliga som muntliga uppgifter och oavsett på vilket sätt de lämnas. De kan således lämnas över internet, via service-telefon, i brev eller vid samtal med folkbokföringen.

Straffansvar träffar även den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§ i lagen. I paragraferna anges i vilka situationer det åligger en person att göra en anmälan till Skatteverket. Anmälningsskyldighet gäller vid flytt, ändrad postadress samt vid inflyttning till och utflyttning från landet. I paragraferna anges de tidsfrister som gäller för när en anmälan senast ska göras till Skatteverket.

När det gäller rekvisitet att åtgärden ska innebära fara i bevishänseende avses konkret fara. Sådan föreligger om den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga

kontroll som folkbokföringsverksamheten vidtar. Någon konkret fara föreligger alltså inte om den oriktiga uppgiften t.ex. avser ett förhållande som framstår som uppenbart felaktigt.

I andra stycket anges att om brottet med hänsyn till att det ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som grovt, ska dömas för grovt folkbokföringsbrott. Ett exempel på detta kan vara att en person har skaffat ett flertal falska identiteter som denne försöker få folkbokförda. Ett annat exempel kan vara att en person skaffat sig tillgång till utländska identiteter som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom identiteterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet.

Av tredje stycket framgår att ansvar inte ska ådömas i ringa fall.

*Straffet* är böter eller fängelse i högst sex månader för brott av normalgraden. I flera fall av folkbokföringsbrott torde straffet kunna stanna vid böter. Om det däremot är fråga om allvarliga fall, utan att gärningen för den skull är att bedöma som grovt brott, bör fängelse komma i fråga. För det grova brottet är straffskalan angiven till fängelse i högst två år.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.

#### 43 §

I paragrafen, som är ny, anges en anmälningsskyldighet för Skatteverket. Skyldigheten har formulerats på motsvarande sätt som för Skatteverkets övriga verksamhet. Det innebär att så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott mot folkbokföringslagen ska myndigheten anmäla detta.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 9.3.

## 16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

### 19 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar den enskildes återbetalningsskyldighet av felaktigt eller med för högt belopp utbetalt ekonomiskt bistånd. Med bistånd avses de i 13 § uppräknade formerna, dvs.

bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverkets krav på att få tillbaka ett utbetalt ekonomiskt bistånd förutsätter att det har skett en eller flera utbetalningar. Till grund för en utbetalning ligger alltid ett förvaltningsbeslut, i vilket den enskilde har beviljats någon form av ekonomiskt bistånd. I bestämmelsens första stycke anges att om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd utbetalats obehörigen eller med för högt belopp får Migrationsverket återkräva vad som har utbetalats för mycket. Den enskilde blir ersättningsskyldig om denne har förorsakat den felaktiga utbetalningen. I detta fall behöver den enskilde inte ha insett eller bort inse konsekvenserna av sitt handlande.

Återbetalningsskyldighet föreligger även om den enskilde på annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd utbetalats felaktigt. Denna grund för återbetalningsskyldighet bör dock tillämpas restriktivt. När det väl har konstaterats att den enskilde förorsakat den felaktiga utbetalningen föreligger strikt ansvar. Det ska dock här erinras om bestämmelsen i 19 c § enligt vilken Migrationsverket kan efterge ersättningsskyldigheten.

I paragrafens andra stycke anges att om någon i annat fall än som avses i första stycket obehörigen eller med för högt belopp uppburit ekonomiskt bistånd och denne skäligen bort inse detta får Migrationsverket också återkräva vad som betalats ut felaktigt. I dessa fall blir alltså den enskilde återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen bort inse att belopp utbetalts felaktigt.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.2.3.

### *19 b §*

En enskild person kan enligt 19 a § bli återbetalningsskyldig för felaktigt utbetalt bistånd. Föreligger ersättningsskyldighet bör sättet och tiden för betalning regelmässigt prövas i samråd med den ersättningsskyldige och med beaktande av dennes betalningsförmåga. Det kan t.ex. finnas anledning att dela upp betalningen under en längre tid. Krav ska således föregås av en bedömning av den enskildes ekonomiska förhållanden. Migrationsverket bör inte vidhålla sina ersättningsanspråk om det leder till att den ersättningsskyldige kommer att sakna medel för sin eller familjens försörjning eller annars



synnerliga skäl talar mot att göra anspråket gällande. Detta får motsättningsvis anses framgå av förutsättningarna för bifall till en ersättningstalan i andra stycket av bestämmelsen. I sådana situationer kan Migrationsverket överväga om kravet i stället bör efterges i enlighet med bestämmelsen i 19 c §.

Om den enskilde inte återbetalar frivilligt får Migrationsverket väcka talan i förvaltningsrätten. Rättens prövning kommer att omfatta frågan om ersättningsskyldighet föreligger i enlighet med bestämmelsen i 19 a §. Som framgår av andra stycket ska emellertid prövningen även omfatta frågan om den enskildes förhållanden är sådana att han bör åläggas ersättningsskyldighet. Anspråk på ersättning får alltså inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller någon del av den kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot ersättningsanspråket.

Som framgår av paragrafen ska talan väckas inom tre år från det fordran uppkom. Detta innebär således en ovillkorlig treårig preskriptionstid för de fordringar som det här är fråga om. Preskriptionen kan avbrytas endast genom ansökan till förvaltningsrätten. Har talan inte väckts inom tre år föreligger alltså ingen rättslig skyldighet för den enskilde att ersätta Migrationsverkets kostnader för ekonomiskt bistånd. Har förvaltningsrätten fastställt betalningsskyldighet, helt eller delvis, torde reglerna för tioårig preskription gälla därefter. Har förvaltningsrätten funnit att ersättningsskyldighet föreligger men ogillat talan på sociala skäl innebär detta att Migrationsverkets fordran mot den enskilde har fallit bort. Ett beslut om ersättningsskyldighet som fattats av förvaltningsrätten hindrar inte att ersättningsskyldigheten senare kan efterges i enlighet med bestämmelsen i 19 c §.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.2.3.

### 19 c §

Paragrafen, som är ny, innebär att Migrationsverket får efterge ersättningsskyldigheten, även om det föreligger sådana förhållanden som grundar ersättningsskyldighet enligt 19 a §. Migrationsverkets prövning av frågan om ersättning har inte knutits till några särskilda

förutsättningar. Myndigheten får alltså fritt pröva om eftergift ska ske eller inte.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.2.3.

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

### **67 kap.**

#### *15 a §*

I paragrafen, som är ny, anges att det som villkor för att skatte-reduktion ska medges krävs att det utförda hushållsarbetet har betalats elektronisk. Villkoret omfattar skattereduktion när utföraren är en sådan utförare som anges i 67 kap. 16 § 1 och 17 § inkomstskattelagen som får begära utbetalning från Skatteverket enligt 8 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

Med elektronisk betalning avses en transaktion som gör sådana elektroniska avtryck att det ur den går att utläsa uppgifter om betalare, betalningsmottagare, betalt belopp och tidpunkt för betalningen. Exempel på sådana är betalning med inbetalningskort på bank, betalning med betalkort eller betalning via internetbank eller Swish.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 13.5.

## **16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program**

#### *6 a §*

Genom paragrafen, som är ny, införs en uppgiftsskyldighet för myndigheter och försäkringsinrättningar att på begäran av Arbetsförmedlingen lämna myndigheten uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av de olika författningar om arbetsmarknadspolitiska program som pekas ut i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Uppgifter om såväl fysiska som juridiska personer omfattas.

Genom bestämmelsen kan Arbetsförmedlingen inhämta information när den behövs för att kunna handlägga ärenden enligt ut-

pekade regelverk. Det är endast information som är av betydelse för handläggningen i det konkreta fallet som får begäras.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.5.

### 6 b §

Genom paragrafen, som är ny, införs en uppgiftsskyldighet för banker och andra penninginrättningar att på begäran av Arbetsförmedlingen lämna sådana uppgifter som avses i 6 a § när det gäller juridiska personer och enskilda näringsidkare. Det är således fråga om uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av de olika författningar om arbetsmarknadspolitiska program som framgår av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

På motsvarande sätt som gäller i 6 a § omfattas uppgifter endast när de behövs för handläggningen av ärenden enligt utpekade regelverk och det får bara handla om uppgifter som är av betydelse för handläggningen i det konkreta fallet.

När det gäller andra fysiska personer än enskilda näringsidkare gäller uppgiftsskyldigheten endast uppgift om vem som är innehavare av ett visst konto.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.5.

## **16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

### **1 kap.**

#### 4 §

Paragrafen anger för vilka ändamål som uppgifterna i beskattningsdatabasen får användas. Ett tillägg har gjorts i andra stycket som innebär att uppgifter som har samlats in för de primära ändamålen i lagen även får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Med stöd av denna bestämmelse kan direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen tillåtas för folkbokföringsverksamheten. Detta gäller dock

inte de uppgifter som på grund av sekretesslagstiftningen inte får lämnas ut till folkbokföringsverksamheten.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 7.5.2.

## **16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet**

### **2 kap.**

#### **22 §**

Ändringen i *punkten 13* är en följd av den nya bestämmelsen i 22 § folkbokföringslagen (1991:481) om att Skatteverket får avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig.

Bestämmelsen i *punkten 18*, som är ny, innebär att även uppgifter om passnummer får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 7.4.2 och 7.4.3.

## **16.10 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)**

### **1 §**

Genom paragrafens andra och tredje stycken, som är nya, utvidgas lagens tillämpningsområde.

I paragrafens andra stycke anges att lagen också gäller sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde. Genom användandet av begreppet ekonomiskt stöd markeras att inte endast bidrag, ersättningar, pensioner och lån avses i detta stycke utan även sådana stöd som ges i form av skattekrediteringar. Ett exempel på detta är sådana ekonomiska stöd för anställning av viss enskild person som Arbetsförmedlingen beslutar om. Även om det således inte är fråga om en direkt utbetalning, blir konsekvensen densamma i fråga om överföring av medel från det offentliga till mottagaren.

Vidare anges i andra stycket att det är ekonomiska stöd som avser viss enskild person som omfattas av tillämpningsområdet. Med detta markeras att inte endast stöd för personligt ändamål avses i detta stycke, utan även utbetalningar som avser en viss individ men som i stället utbetalas till någon annan, exempelvis en juridisk person. Därmed faller t.ex. flera av Arbetsförmedlingens stöd in under lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller Försäkringskassans beslut om tandvårdsstöd och assistansersättning för det fall utbetalning sker till annan än brukaren. Som anges i stycket är det dock bara sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som omfattas i denna del.

Det läggs också till ett tredje stycke i paragrafen som innebär att lönegaranti som beslutas med stöd av lönegarantilagen omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 10.4.1.

### 3 §

Paragrafen reglerar det grova bidragsbrottet. Ändringen innebär att straffskalan skärps till sex års fängelse och är en anpassning till det utvidgade tillämpningsområdet för lagen. Någon generell straffskärpning är dock inte avsedd.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 10.4.2.

### 6 §

Paragrafen, som reglerar anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen, ändras så att anmälan vid misstanke om bidragsbrott inte längre ska göras till Polismyndigheten. Anmälan ska i stället göras till Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet eller åklagare.

Genom paragrafens andra stycke, som är nytt, utvidgas anmälningsskyldigheten enligt bidragsbrottslagen till att även avse de som beslutar om lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497) och därför har insyn i en konkurs eller företagsrekonstruktion. Anmälningsskyldigheten gäller således konkursförvaltare, företagsrekonstruktör och Kronofogdemyndigheten. Anmälningsskyldigheten gäller om gäldenären i en konkurs eller företagsrekonstruktion kan misstänkas för brott enligt bidragsbrottslagen i fråga om lönegaranti.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 9.3 och 11.5.6.

## 16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

### 1 §

I paragrafen anges de ekonomiska förmåner som omfattas av lagens tillämpningsområde. Då denna lag bör ha samma tillämpningsområde som bidragsbrottslagen har pensioner lagts till i första stycket.

I paragrafens andra stycke anges att lagen också gäller sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde. Genom användandet av begreppet ekonomiskt stöd markeras att inte endast bidrag, ersättningar, pensioner och lån avses i detta stycke utan även sådana stöd som ges i form av skattekrediteringar. Ett exempel på detta är sådana ekonomiska stöd för anställning av viss enskild person som Arbetsförmedlingen beslutar om. Även om det således inte är fråga om en direkt utbetalning, blir konsekvensen densamma i fråga om överföring av medel från det offentliga till mottagaren.

Vidare anges i andra stycket att det är ekonomiska stöd som avser viss enskild person som omfattas av tillämpningsområdet. Med detta markeras att inte endast stöd för personligt ändamål avses i detta stycke, utan även utbetalningar som avser en viss individ men som i stället utbetalas till någon annan, exempelvis en juridisk person. Därmed faller t.ex. flera av Arbetsförmedlingens stöd in under lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller Försäkringskassans beslut om tandvårdsstöd och assistansersättning för det fall utbetalning sker till annan än brukaren. Som anges i stycket är det dock bara sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som omfattas i denna del.

Det läggs också till ett tredje stycke i paragrafen som innebär att även lönegaranti som beslutas med stöd av lönegarantilagen omfattas av lagens tillämpningsområde.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.1.

## 2 §

Paragrafen reglerar vilka aktörer som åläggs en underrättelseskyldighet. Denna krets utvidgas genom ett tillägg i paragrafen med kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.1.

## **16.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete**

## 8 §

Genom tillägget i paragrafens första stycke införs ett krav på att betalningen av hushållsarbetet ska ha skett elektroniskt för att utbetalning ska få begäras. Med elektronisk betalning avses en transaktion som gör sådana elektroniska avtryck att det ur den går att utläsa uppgifter om betalare, betalningsmottagare, betalt belopp och tidpunkt för betalningen. Exempel på sådana är betalning med inbetalningskort på bank, betalning med betalkort eller betalning via internetbank eller Swish.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 13.5.

## **16.13 Förslaget till lag om ändring i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400)**

## 18 kap.

## 1 §

Paragrafen reglerar sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Lydelsen i andra stycket punkten 2 har ändrats för att också omfatta uppgifter i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

Ändringen i paragrafen är en följd av utredningens förslag i kapitel 11.

### 3 §

Paragrafen reglerar sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL även i annan verksamhet än som där avses hos en myndighet för att biträda bl.a. åklagare eller polis i brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet. Lydelsen har ändrats för att också omfatta uppgifter i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

Ändringen i paragrafen är en följd av utredningens förslag i kapitel 11.

## 28 kap.

### 1 §

Genom det nya fjärde stycket i paragrafen gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift som har inhämtats om en juridisk person i enligt med bestämmelsen i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken. Ändringen är en konsekvens av att Försäkringskassan får möjlighet att begära in uppgifter om juridiska personer när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Skaderekvisitet är detsamma som gäller för uppgifter om enskilda personer enligt första stycket i paragrafen.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.3.

## 35 kap.

### 1 §

Paragrafen reglerar sekretess till skydd för enskild i förundersökningar och viss annan brottsbekämpande verksamhet. I första stycket punkten 4 har lydelsen ändrats för att också omfatta uppgifter i Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet.

Ändringen i paragrafen är en följd av utredningens förslag i kapitel 11.



## 16.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:836) om näringsförbud

8 §

Paragrafen reglerar vilka omständigheter som rätten särskilt ska ta hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. I paragrafen har gjorts ett tillägg som innebär att det särskilt ska beaktas om åsidosättandet har inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen.

Med begreppet välfärdssystemen avses i första hand sådana bidrag, ersättningar, pensioner, lån och ekonomiska stöd som faller inom bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Bestämmelsen är dock inte uttömmande utan även andra typer av utbetalningar från det offentliga som kan anses rymmas under begreppet välfärdssystemen omfattas.

Genom att det i lagtexten anges att det ska vara fråga om ett omfattande missbruk eller överutnyttjande markeras att det i normalfallet krävs mer än att näringsidkaren har tillskansat sig en enstaka utbetalning. Det som avses är mer kvalificerade åsidosättanden genom t.ex. upprepade förfaranden eller avancerade upplägg. Det är dock inte uteslutet att även enstaka utbetalningar kan anses som ett omfattande missbruk för det fall det t.ex. handlar om mycket stora belopp eller stora och avancerade upplägg.

De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 12.2.4.



# Referenser

## Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul, *Welfare States and Welfare State Theory*, Center for Comparative Welfare Studies (CCWS), Department of Political Science, Aalborg University, 2012.
- Bring, Thomas, Diesen, Christian, *Förundersökning*, 4 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2009.
- Gynnerstedt, Kerstin, *Medborgarskapsteorier i välfärdsfrågor – dimensioner och begrepp*, Socialvetenskaplig tidskrift nr 4, 2001.
- Joost de Frel, *Welfare State Classification: The Development of Central Eastern European Welfare States*, Master thesis International Public Policy and Management, Rotterdam, December 2009.
- Laegreid, Per, Rykkja, Lise H., *Coordinating Norwegian Welfare: The NAV Reform*, University of Bergen, Cocops, 2013.
- Lenberg, Eva, Geijer, Ulrika, Tansjö, Anna, *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, Norstedts juridik, Stockholm, 2009.
- Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge at the University Press, 1950.
- Oskarsson, Maria, *Kampen om socialförsäkringarna*, i Weibull, Lennart, Oscarsson, Henrik, Bergström, Annika, (red) *Vägska*, Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Stefan, George Marian, *European Welfare State in a Historical Perspective. A Critical Review*, European Journal of Interdisciplinary Studies, Vol. 7, Issue 1, 2015.

## Offentligt tryck

- Proposition 1962:90 till riksdagen med förslag till lag om allmän försäkring, m.m.; given Stockholms slott den 9 mars 1962.
- Proposition 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Proposition 1979/80:2 Del A med förslag till sekretesslag m.m.
- Proposition 1979/80:146 med förslag till skatteregisterlag.
- Proposition 1983/84:142 om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.
- Proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag.
- Proposition 1985/86:126 om lag om näringsförbud, m.m.
- Proposition 1986/87:143 om ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret.
- Proposition 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m.
- Proposition 1991/92:139 om statlig lönegaranti vid konkurs.
- Proposition 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande.
- Proposition 1996/97:1 Budgetproposition för 1997.
- Proposition 1996/97:121 Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen.
- Proposition 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.
- Proposition 1997/98:10 Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m.
- Proposition 1997/98:44 Personuppgiftslag.
- Proposition 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets.
- Proposition 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen.
- Proposition 2000/01:33 Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution.
- Proposition 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen.
- Proposition 2001/02:191 Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m.

- Proposition 2002/03:135 *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.*
- Proposition 2005/06:29 *Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m.*
- Proposition 2005/06:169 *Effektiva skattekontroll m.m.*
- Proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag.*
- Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008.*
- Proposition 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- Proposition 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Proposition 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*
- Proposition 2008/09:77 *Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete.*
- Proposition 2008/09:111 *Personnummer och samordningsnummer.*
- Proposition 2009/10:147 *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*
- Proposition 2011/12:31 *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.*
- Proposition 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden.*
- Proposition 2013/14:215 *Ny lag om näringsförbud.*
- Proposition 2013/14:227 *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.*
- Proposition 2014/15:10 *Förbättringar av husavdragets fakturamodell.*
- Proposition 2015/16:65 *Utlänningsdatalag.*
- Proposition 2015/16:81 *Åtgärder mot missbruk av svenska pass.*
- Proposition 2015/16:113 *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet.*
- Proposition 2015/16:150 *Straffrättsligt skydd mot olovlig identitetsanvändning.*
- Proposition 2015/16:167 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.*
- Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017.*
- Proposition 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.*
- Proposition 2016/17:89 *Skattebrottsdatalag.*

- Proposition 2016/17:153 *Det statliga tandvårdsstödet – förbättrad information, kontroll och uppföljning.*
- Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

## Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

- Bet. 1997/98:KU18.
- Bet. 2001/02:KU3.
- Bet. 2008/09:KU2.
- Bet. 2016/17:SfU1.
- Rskr. 1997/98:180.

## Betänkanden i SOU-serien

- SOU 1970:26 *Körkort och körkortsregistrering.*
- SOU 1988:10 *Rätt adress.*
- SOU 1997:39 *Integritet Offentlighet Informationsteknik.*
- SOU 1999:53 *Ekonomisk brottslighet och sekretess.*
- SOU 2000:41 *Välfärd, ofärd och ojämlikhet.*
- SOU 2001:93 *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning.*
- SOU 2006:48 *Bidragsbrott.*
- SOU 2007:8 *Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning.*
- SOU 2007:45 *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.*
- SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige.*
- SOU 2008:74 *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2008:100 *Bidragsspärr.*
- SOU 2009:6 *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning.*
- SOU 2009:75 *Folkbokföringen.*
- SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*
- SOU 2011:40 *Månadsavgifter – snabbt och enkelt.*

- SOU 2011:47 *En samlad ekobrottsbekämpning.*
- SOU 2011:80 *Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet.*
- SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform.*
- SOU 2012:6 *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.*
- SOU 2012:84 *Näringsförbud – tillsyn och effektivitet.*
- SOU 2012:90 *Överskottsinformation vid direktåtkomst.*
- SOU 2013:85 *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom.*
- SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*
- SOU 2015:17 *För kvalitet – Med gemensamt ansvar.*
- SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring.*
- SOU 2015:39 *Myndighetsdatalog.*
- SOU 2015:73 *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet.*
- SOU 2015:76 *Ett tandvårdsstöd för alla – Fler och starkare patienter.*
- SOU 2015:77 *Fakturabedrägerier.*
- SOU 2016:8 *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*
- SOU 2016:41 *Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén.*
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden.*
- SOU 2016:91 *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden.*
- SOU 2017:05 *Svensk social trygghet i en globaliserad värld.*

## **Promemorior i departementsserien**

- Ds 1996:1 *Effektivare ekobrottsbekämpning – rapport från regeringens ekobrottsberedning.*
- Ds 1997:23 *Skattekriminal – rapport från regeringens ekobrottsberedning.*
- Ds 2007:40 *Godkännande av Prümrådsbeslutet.*

- Ds 2008:38 *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag.*
- Ds 2013:57 *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.*
- Ds 2013:64 *Vem ska göra vad? – Om fördelningen av arbetsuppgifter mellan polisens anställda.*
- Ds 2014:30 *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.*
- Ds 2015:12 *Missbruk av svenska pass – Omfattning och åtgärdsförslag.*
- Ds 2016:41 *Ansvar för de försäkringsmedicinska utredningarna.*

### **Kommittédirektiv**

- Dir. 2015:96 *Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.*
- Dir. 2016:15 *Dataskyddsförordningen.*
- Dir. 2016:21 *Genomförande av EU:s direktiv om skydd av personuppgifter vid brottsbekämpning, brottmålshantering och straffverkställighet.*
- Dir. 2016:60 *En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- Dir. 2016:61 *Utvärdering av bidragsbrottslagen.*
- Dir. 2017:16 *Datalagring och EU-rätten.*

### **Rättsfall m.m.**

#### **Domstolar**

- NJA 2012 s. 886.
- HFD 2015 ref. 49.
- HFD 2015 ref. 61.
- Göta hovrätts dom 2016-12-16 i mål B 672-16.
- Hovrätten för Västra Sveriges dom 2013-03-20 i mål B 3379-12.
- Hovrätten för Västra Sveriges dom 2014-05-28 i mål B 4876-12.



Hovrätten för Västra Sveriges dom 2016-04-28 i mål B 5320-15.  
Hovrätten för Skåne och Blekinges dom 2014-02-19 i mål B 3068-13.  
Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2014-06-11 i mål B 1087-14.  
Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2014-07-28 i mål B 1555-14.  
Svea hovrätts dom 2015-07-23 i mål B 5912-14.  
Svea hovrätts dom 2016-07-06 i mål B 1137-16.  
Malmö tingsrätts dom 2014-11-14 i mål B 3530-13.  
Mora tingsrätts dom 2014-12-03 i mål B 787-14.  
Södertörns tingsrätts dom 2016-01-20 i mål B 2418-14.  
Södertörns tingsrätts dom 2016-06-10 i mål B 1492-15 och mål B 1556-15.  
Uppsala tingsrätts dom 2015-10-27 i mål B 6920-14.  
EU-domstolens förhandsavgörande den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15.

### Övriga avgöranden

JO 1993/94 s 458.  
JO 1993/94 s. 468.  
JO 1996/97 s. 438.  
JO 1997/98 s. 98.  
JO 2004/05 s. 175.  
JO 2006/07 s. 270.  
JO 2008/09 s. 231.

### Övrigt

Ahlin, Filip, Normark, Magnus, Ranstorp, Magnus, *Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013-2016*, rapport på uppdrag av Finansinspektionen, Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier, Försvarshögskolan.

- Arbetsförmedlingen, *Taxibranschen – Granskning ur perspektivet felaktiga utbetalningar och konkurrensbegränsning*, 2015-10-05, dnr AF2015/190567.
- Arbetslöshetskassornas samorganisation, *A-kassorna betalar ut 99,9 procent ersättning rätt – stickprovsundersökning vecka 38, 2015*, 2016-03-15.
- Arbetslöshetskassornas samorganisation, *Rapport över kompensationsgrad vecka 6/2016*, 2016-06-14.
- ATP-koncernen Årsrapport 2015.
- Bolagsverkets remissvar över betänkandet Fakturabedrägeri (SOU 2015:77), 2016-01-05, dnr AD 1795/2015.
- Bolagsverket, *Årsredovisning 2014*, AD 216/2015.
- Brå Rapport 2008:10 *Tillgångsinriktad brottsbekämpning*.
- Brå Rapport 2011:4 *Penningtvätt*.
- Brå Rapport 2011:7 *Storskaliga skattebrott*.
- Brå Rapport 2015:8 *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*.
- Brå Rapport 2015:15 *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet*.
- Brå Rapport 2016:9 *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*.
- Datainspektionens beslut 2011-12-07, dnr 876-2010, och beslut 2011-12-07, dnr 543-2011.
- Datainspektionens remissvar över betänkandet Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen SOU 2008:74, 2008-11-20, dnr 1201-2008.
- Datainspektionens remissvar över betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet SOU 2015:73, Ju 2015/05766/L7.
- Ekobrottsmyndigheten, *Rapport om näringsförbudens efterlevnad*, rapport 2004:2.
- Ekobrottsmyndigheten, *Registertopsning vid Ekobrottsmyndigheten, Aktuella rättsfrågor ARF 2015:1*, november 2015, dnr EBM A-2015/0535.
- Ekonomistyrningsverkets skrivelse 2011:11 *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*.

- Europeiska Unionens Råd, *Utvärderingsrapport om den femte omgången av ömsesidiga utvärderingar "Ekonomisk brottslighet och ekonomiska utredningar"*, Rapport om Sverige, 8639/12.
- Finansdepartementets promemoria *Vissa id-kortsfrågor*, 2010-04-21, dnr Fi2010/2345/SKA/S3.
- Folksam, *Välfärdstendens 2016. Delrapport 2: Trygghet vid arbetslöshet*, 2016.
- Forskningsrådet, *Årsrapport 2011 Evaluering av Nav-reformen (2006-2013)*.
- Fossestøl, Knut, Breit, Eric, Borg, Elin, *Nav-reformen 2014 – En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholds-reformen*, AFI-rapport 13/2014.
- Försäkringskassan, *Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättningen?*, Socialförsäkringsrapport 2016:8.
- Försäkringskassan, *Människors tillit till våra ekonomiska trygghets-system*, Socialförsäkringsrapport 2015:12.
- Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2016*.
- Försäkringskassan, *Särskild redovisning av felaktiga utbetalningar*, svar på regeringsuppdrag, 2016-02-19, dnr 005742-2015.
- Försäkringskassans remissyttrande över Ansvar för de försäkringsmedicinska utredningarna (Ds 2016:41), 2017-02-10, dnr 066289-2016.
- Huzell Henrietta, Quist, Johan, *En sammanhållen förvaltning – En rapport om samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningar i de nordiska länderna*, Norden och Regeringskansliet, 2008.
- IAF, *Arbetslöshetsförsäkringen i siffror 2015*.
- IAF, *Arbetslöshetskassornas rutiner för polisanmälan enligt bidragsbrottslagen*, Rapport 2012:8.
- ISF och Brå Rapport 2011:12 *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet*.
- Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2015 – Redovisning av resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten*, mars 2016, dnr A490.504/2015.

- Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2016 – Delredovisning av regeringsuppdrag (Ju2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.*
- Polismyndigheten, *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015*, Nationella operativa avdelningen, maj 2015, dnr A185.830/2015.
- Polismyndigheten i Stockholms län, *Slutrapport Bedrägeri – Inrättande av ett Nationellt bedrägericenter samt utveckling av polismyndighetens verksamhet för att utreda bedrägeribrott*, Rapport AA-400-18284-2013.
- Nationellt bedrägericenter, *Nationell lägesbild Bedrägerier*, Polismyndigheten i Stockholms län, 2014-06-01.
- Nationella underrättelsecentret, *Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet 2016–2017*, A023.864/2015.
- Nationella underrättelsecentret, *Identitetsrelaterad brottslighet – Öppen version*, 2015-12-09.
- Nordiske Organisasjonsstudier 3/2011, Fagbokforlaget, 2011.
- Korsell, Lars, Skinnari, Johanna, Vesterhav Daniel (Brå), *Hur ska man forska om organiserad brottslighet?*, Seminarieunderlag, Högre seminarium ”Forskning om organiserad brottslighet: metoder och material”, 29 augusti 2012, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Migrationsverket, *Årsredovisning 2015 Migrationsverket.*
- Normark, Magnus, Ranstorp, Magnus, *Understanding Terrorist Finance – Modus Operandi and National CTF-Regimes*, Center for Asymmetric Threat Studies, Försvarshögskolan.
- NOU 2004:13 *En ny arbets- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Skatteverket, Fi2013/2986 och Fi2014/4482 (delvis).
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Bolagsverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, Regeringsbeslut 2015-12-17, Näringsdepartementet, dnr N2015/08707/KLS (delvis), N2015/08869/SUN.
- Rigsrevisionen, *Beretning til Statsrevisorerne om etablering af Udbetaling Danmark*, Januar 2013.

- Rigsrevisionen, *Beretning til Statsrevisorerne om samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark*, Maj 2015.
- Rigsrevisionen, *Notat til Statsrevisorerne om beretning om samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark*, Oktober 2015.
- Riksdagens revisorers rapport 2001/02:3RR11.
- Riksrevisionens rapport 1995:31 *Fusk – systembrister och fusk i trygghetsystemen*.
- Riksrevisionsverket 2001:29 *Vad hindrar ekobrottsmyndigheten?*
- Riksrevisionens rapport 2011:20 *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*
- Riksrevisionens rapport 2016:11 *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*.
- Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i Nav*, Dokument 3:16 (2011–2012).
- Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*, Dokument 3:15 (2015–2016).
- RSV, *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen – En utvärdering av skattebrottsenheterna*, Rapport 2001:7.
- SAMEB, *Missbruk av statlig lönegaranti*, Slutrapport 2011-11-30.
- Skatteverket, *Ekonomisk brottslighet inom ideell sektor*, 2015-08-07, dnr 5000-K118103-15.
- Skatteverket, *Hemställan med förslag om direktåtkomst för Skatteverket till Migrationsverkets verksamhetsregister*, 2010-11-01, dnr 131 701405-10/113.
- Skatteverket, *Samordningsnummer till asylsökande*, svar på regeringsuppdrag, 2016-04-25, dnr 1 31 176575-16/113.
- Skatteverket, *Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok 2015*, utgåva 18.
- Skatteverket, *Uppföljning och utvärdering av fakturamodellen för skattereduktion för busarbete*, svar på regeringsuppdrag, 2012-02-28, dnr 131 561711-11/113.
- Skatteverket, *Årsredovisning Skatteverket 2015*.
- Skatteverket, *Ändring av 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749)*, 2013-11-11, dnr 1 31 368229-13/113.
- Skatteverkets meddelande, *Skatteverkets information om begäran om tilldelning av samordningsnummer*, SKV M 2010:3.

- Skatteverkets ställningstagande *Uppehållsrätt*, version 9, 2015-11-24.
- Statskontoret, *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*, Rapport 2010:9.
- Statskontoret, *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar. En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan*, Rapport 2006:7.
- Statsrevisorernes Beretning nr. 13/2014 om samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark.
- Storingsproposition nr 46 för 2004/2005.
- Svallfors, Stefan, *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*, Underlagsrapport till den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Sveriges riksbank, *Den svenska finansmarknaden 2016*.
- Udbetaling Danmark, *Årsrapport 2014*.
- Udbetaling Danmark, *Årsrapport 2015*.
- Åklagarmyndigheten, *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – förslag på åtgärder*, ÅM-A 2015/0440.
- Åklagarmyndigheten, *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – Probleminventering och rekommendationer*, RättsPM 2015:5.
- Åklagarmyndigheten, *Strategi för bedrägeri- och bidragsbrott- Uppföljning och nya åtgärder*, ÅM 2017-149.
- Økokrim, *Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrollatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet*, Økokrims skriftserie nr. 21.

# Kommittédirektiv 2015:96

## Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden

Beslut vid regeringssammanträde den 24 september 2015

### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är 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.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system,
- identifiera riskfaktorer i de mest utsatta systemens regelverk, organisation, rutiner och faktiska tillämpning samt föreslå åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden,
- se över de system och rutiner för uppföljning och kontroll som finns hos brottsutsatta myndigheter och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda,
- följa upp och utvärdera informationsutbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter,

- analysera och föreslå åtgärder som effektiviserar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och
- överväga vissa andra åtgärder som är ägnade att effektivisera bekämpningen av sådan brottslighet, såsom förutsättningarna för näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud och en spärrtid mot företag vid missbruk av välfärdssystemen.

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga lagförslag.

### Behovet av en utredning

Grunden för en modern välfärdsstat som Sverige är ett samhälle som lägger stor vikt vid att välfärden ska komma alla till del. Den kännetecknas av en omfördelning av resurser till förmån för de individer och de sammanhang som kräver särskilda insatser. Det är mot denna bakgrund man ska se de välfärdssystem som det allmänna tillhandahåller för att säkra individens trygghet vid bl.a. föräldraskap, sjukdom, arbetslöshet, funktionsnedsättning och ålderdom.

För att välfärdsstatens skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att de bidrag och förmåner som transfereras genom systemen kommer rätt person eller rätt företag till del. Missbruk och överutnyttjande gör inte bara att systemen riskerar att tappa i legitimitet utan orsakar också betydande ekonomiska förluster för det allmänna. Det kan även innebära att konkurrensen snedvrids på så sätt att företag som kringgår lagstiftning eller på annat sätt missbrukar regelverk får högre vinstmarginaler än sina seriösa konkurrenter, t.ex. genom oriktig utbetalning av ersättning från staten. För att kunna värna och slå vakt om en modern välfärdsstat och de principer och värderingar som bär upp den är det därför nödvändigt att med fasthet reagera mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

Välfärdssystemen bärs upp av en rad myndigheter och organ, med skilda uppdrag och befogenheter. Till de centrala utbetalande



aktörerna hör de som agerar inom trygghetssystemen med tillämpning av bl.a. det socialrättsliga regelsystemet: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, arbetslöshetskassorna, landstingen och kommunerna. Härtill kommer myndigheter som hanterar utbetalningar från andra delar av välfärdssystemen, t.ex. länsstyrelser för utbetalning av lönegaranti i samband med konkurs, men också myndigheter som har en betydelsefull roll utan att för den skull ha någon utbetalande funktion. Till de sistnämnda hör t.ex. Skatteverket och vissa tillsynsmyndigheter som Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Kronofogdemyndigheten och Inspektionen för vård och omsorg.

Som angetts ska välfärden komma rätt person eller rätt företag till del. När reformer inom välfärdssektorn genomförts har det dock visat sig att det saknats tillräckliga kontroll- och tillsynsmekanismer för att stävja missbruk av systemen. Det har av allt att döma bidragit till en ökad utsatthet för Sverige som välfärdsstat och till att en i allt högre grad organiserad och systematisk kriminalitet kan kopplas till oseriösa företag där företaget används som ett brottsverktyg för att oriktigt tillskansa sig medel från det allmänna. Denna bild bekräftas av Ekobrottsmyndigheten. I sina årliga lägesrapporter återkommer myndigheten till upplägg som innefattar kriminella åtgärder för att komma åt assistansersättning, lönegaranti vid konkurs eller anställningsstöd i olika former. Andra brottsupplägg som iakttagits är t.ex. missbruk av falska identiteter och försäljning av skenanställningar.

Den brottslighet som har påträffats framstår som avancerad och riskerar att få stora konsekvenser för statens förmåga att upprätthålla och utveckla välfärden. Enbart under 2014 betalades det exempelvis ut respektive skattekrediterades 28,6 miljarder kronor i assistansersättning, 21,2 miljarder kronor i olika former av anställningsstöd och 1,6 miljarder kronor i lönegaranti. Brottsligheten kan även generera medel för finansiering av annan kriminell verksamhet.

Det är därför angeläget att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa såväl en mer korrekt användning av offentliga medel som en effektiv brottsbekämpning.

## En kartläggning och analys av brottsligheten

Flera tidigare utredningar har haft i uppdrag att se över felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och lämna förslag för att minska dem (se t.ex. SOU 2008:74, 2012:6 och 2014:16). Någon systeminriktad genomgång av den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärden har däremot inte gjorts. Det finns därför behov av en samlad kartläggning och analys av den brottsligheten, för att med utgångspunkt i en sådan kartläggning kunna fokusera på de delar av systemen som är mest utsatta för denna typ av brottslighet. Genom en sådan kartläggning blir det också möjligt att identifiera vad som kännetecknar brottsligheten, t.ex. om brottsligheten har internationella kopplingar.

För att en kartläggning av den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärden ska fylla sin funktion, bör det stå utredaren fritt att inom ramen för sitt uppdrag uppmärksamma inte bara brott som begås mot välfärdssystemen utan också brottslighet som begås mot andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system som innebär att medel överförs från det allmänna till privata aktörer. Det gäller alltså även om systemet i sig inte utgör en del av välfärdssystemen, t.ex. bedrägerier som riktar sig mot husavdraget (RUT och ROT). Denna typ av brottslighet har stora likheter med de brott som begås mot välfärdssystemen på så sätt att den påverkar statens resurser och därmed möjligheten att i längden upprätthålla välfärden.

Utredaren ska därför

- kartlägga den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Kartläggningen ska identifiera vilka system som utsätts för brottslighet av detta slag och vad som kännetecknar brottsligheten. I den utsträckning det är möjligt ska kartläggningen även inbegripa en uppskattning av brottslighetens omfattning.

## En riskinventering

### *Behovet av en riskinventering*

För att åstadkomma effektivitet i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet när det gäller brott mot välfärden krävs väl underbyggd kunskap. Det är därför nödvändigt att systematiskt gå igenom de system som den ovan beskrivna kartläggningen visar är mest utsatta för denna typ av brottslighet och identifiera de risker som finns, såväl i regelverk och organisation som i rutiner och faktisk tillämpning. Med en sådan riskinventering som grund kan åtgärder tas fram som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.

En sådan kartläggning, som främst bör vara inriktad på att identifiera faktorer som kan skapa incitament och tillfälle till ekonomisk brottslighet mot välfärden, är omfattande och måste ta sin utgångspunkt i att systemen, trots skilda regleringar och olika myndigheter, hänger samman och utgör en helhet. Ett exempel på detta är att ett beslut av en myndighet, svensk eller utländsk, inte sällan får konsekvenser för ett beslut som en annan myndighet fattar i ett senare skede. Är den första myndighetens beslut felaktigt ligger det i sakens natur att felaktigheten förs vidare och läggs till grund för beslut som annars kanske inte hade fattats, med risk för stora och ackumulerade skador för staten som följd. Typiska exempel på detta är att felaktiga identiteter registreras av Skatteverket eller Migrationsverket (se t.ex. Brottsförebyggande rådet, Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet, Rapport 2015:8).

Utredaren ska därför

- identifiera riskfaktorer i de mest utsatta systemens regelverk, organisation, rutiner och faktiska tillämpning samt föreslå åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. Det ingår inte i uppdraget att analysera eller lämna förslag när det gäller de materiella förutsättningarna för att få bidrag eller andra förmåner från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

### *Intyg som riskfaktor*

Bidrag och förmåner som transfereras genom välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system är många gånger behovsprövade. En riskfaktor är att utbetalningar från systemen i hög utsträckning vilar på tilltron till olika former av intyg. Det kan avse intyg som är grundläggande för att över huvud taget kunna ta del av bidrag och förmåner, såsom identitetshandlingar, men också t.ex. läkarintyg och arbetsgivarintyg.

Brottsförebyggande rådet har i sin ovan nämnda rapport Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet behandlat frågan om falska eller manipulerade intyg som underlag för att få ta del av bidrag och förmåner ur välfärdssystemen. Med sådana intyg begås av allt att döma allt ifrån småskaligt fusk till ekonomisk brottlighet som avser miljonbelopp. Det finns därför anledning att, utifrån den redovisning som Brottsförebyggande rådet lämnat, se över intygens betydelse. En sådan analys bör ta sin utgångspunkt i att intyg ska fungera inom ramen för en modern e-förvaltning och inte utgöra en omotiverad belastning för berörda myndigheter och enskilda.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera intygens betydelse i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system och
- föreslå åtgärder som är ägnade att minska missbruket av intyg, t.ex. standardisering.

### *Kontanta betalningar som riskfaktor*

En annan riskfaktor för välfärdssystemens hållbarhet och legitimitet är att kontanta betalningar kan ligga till grund för bidrag och förmåner, t.ex. kontant lön som grund för lönebidrag. Motsvarande ordning gäller andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, t.ex. vid skattereduktion inom ramen för husavdraget (RUT och ROT).

I en rapport till regeringen från 2012, om uppföljning och utvärdering av fakturamodellen för skattereduktion för husarbete (Fi2011/2962), har Skatteverket anfört att det för att upprätthålla

en sund konkurrens inom de branscher som utför RUT- och ROT-arbete 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. Med spårbart betalningsmedel avses enligt Skatteverkets rapport betalning som förmedlas av en godkänd betalningsförmedlare (som regel genom ett elektroniskt förfarande), där det går att klarlägga 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, håndværkerfradrag (servicefradrag).

Med anledning av Skatteverkets rapport utarbetade en arbetsgrupp i Finansdepartementet en promemoria med förslag till förbättringar av husavdragets fakturamodell. I promemorian gjordes bedömningen att en sådan viktig principiell fråga inte bör prövas isolerat inom ramen för husavdraget utan måste ses i ett betydligt större sammanhang. Något förslag om spårbara betalningsmedel lämnades därför inte trots att en sådan ordning förordades av flera remissinstanser.

Det finns nu skäl att närmare överväga om det bör införas ett krav på att en betalning ska ha gjorts med ett spårbart betalningsmedel för att godtas. Från kontrollsynpunkt är det en klar fördel om transaktioner är dokumenterade genom en oberoende part. Det ökar möjligheterna att vid en utredning kunna konstatera om ett fel har begåtts. Ett sådant krav kan därmed ha en viss avskräckande verkan och få vissa att avstå från att ansöka om utbetalning eller söka skattereduktion på felaktiga grunder. Att inte acceptera kontanta betalningar kan samtidigt uppfattas som oskäligt i vissa situationer, t.ex. när det gäller mindre belopp.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken omfattning kontanta betalningar godtas som grund för positiva beslut om bidrag och förmåner ur välfärdsystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skatte-subventionerade system,
- analysera vilka risker det innebär att godta kontanta betalningar och
- överväga om, och så i fall i vilken utsträckning, det finns skäl att ställa krav på spårbara betalningsmedel.

*Finns det ett behov av samordnade utbetalningar?*

En annan riskfaktor som avser välfärdssystemens hållbarhet och legitimitet är kopplad till att bidrag och förmåner betalas ut av flera olika myndigheter. För att öka möjligheterna till kontroll skulle ett alternativ vara att i högre grad samordna utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen.

En samordnad utbetalningsfunktion skulle innebära en stor förändring av den svenska förvaltningsmodellen och nuvarande administration av utbetalningarna. Den frågan är därmed alltför stor för att kunna hanteras inom ramen för utredningens uppdrag. Däremot finns det anledning att inom ramen för utredningen göra en inledande analys av de för- och nackdelar som en ökad samordning är förenad med, för att härigenom kunna bedöma om det finns skäl att närmare överväga en samordnad statlig utbetalningsfunktion.

Frågan om en ökad samordning bör lämpligen analyseras utifrån en jämförelse med de centraliserade utbetalningssystem som sedan tidigare finns i Danmark (Udbetaling Danmark) och Norge (NAV).

Utredaren ska därför

- överväga vilka för- och nackdelar det finns med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen. Analysen ska utgå från en jämförelse med de centrala utbetalningssystem som finns i Danmark och Norge.

**Kontrollsystem och informationsutbyte***Effektiva kontrollsystem*

För att komma till rätta med organiserad och systematisk brottslighet mot välfärden behövs det strategiska och väl fungerande system för kontroll vid brottsutsatta myndigheter. Sådana system krävs på ett tidigt stadium i beslutsprocessen, för att beslut ska kunna handläggas och fattas på ett korrekt och rättssäkert sätt, men också i ett senare skede för att kunna upptäcka när systemen missbrukas.

Kontrollsystemen har i viss mån varit föremål för överväganden tidigare (se t.ex. SOU 2008:74, 2012:6 och 2014:16). När en i allt högre grad organiserad och systematisk kriminalitet mot välfärden

kan kopplas till oseriösa företag finns det dock behov av en samlad översyn av de berörda myndigheternas kontrollsystem. Brottsförebyggande rådet har t.ex. i sin ovan nämnda rapport påtalat att bidrag som betalas ut till företag är särskilt eftersatta i kontrollhänseende.

Det finns således anledning att granska de system och rutiner för kontroll som finns hos brottsutsatta myndigheter och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda. En sådan samlad översyn av myndigheternas kontroll ger en möjlighet att se på kontrollsystemen ur ett systemperspektiv. Det ger också möjlighet till jämförelser mellan de olika myndigheternas arbetssätt och strukturer, vilket i sin tur ökar förutsättningarna att finna och sprida goda exempel på system och rutiner för kontroll.

Utredaren ska därför

- se över de system och rutiner för uppföljning och kontroll som finns hos brottsutsatta myndigheter och bedöma om dessa är ändamålsenliga och väl avvägda. Med kontroll avses i detta sammanhang såväl kontroll under beslutsprocessen som efterföljande kontroll.

### *Utbyte av information*

De olika system som ryms inom välfärdsstaten utgör en helhet. En effektiv kontroll förutsätter därför att berörda myndigheter utbyter information på ett bra sätt, i regel på elektronisk väg. Utan sådan information ökar risken för felaktiga beslut samtidigt som det innebär en sämre service gentemot medborgare och onödig administration. Ett ineffektivt informationsutbyte är därför kostsamt och kan i förlängningen urholka förtroendet för välfärdsystemen.

Förutsättningarna för ett informationsutbyte har gradvis ökat under 2000-talet (se prop. 2000/01:129 och 2007/08:160). En granskning av informationsutbytet av Riksrevisionen har även visat att myndigheterna har arbetat med att utveckla elektroniska informationsutbyten, men att flera önskvärda elektroniska utbyten inte genomförts och att det finns en förbättringspotential (se RiR 2010:18, Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem).

Det finns inom ramen för utredningen skäl att göra en uppföljning av informationsutbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter i syfte att framför allt granska om formerna för utbytet av information är ändamålsenliga och effektiva. Ett eventuellt behov av att införa bestämmelser som möjliggör ett utökat och effektivare informationsutbyte måste analyseras noggrant utifrån de effekter som det kan få för behandlingen av personuppgifter, behovet av sekretess och skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- följa upp och utvärdera informationsutbytet mellan brottsutsatta eller på annat sätt berörda myndigheter och, vid behov,
- föreslå förändringar utifrån en analys av de effekter ett eventuellt utökat informationsutbyte kan få för behandlingen av personuppgifter, behovet av sekretess och skyddet för den personliga integriteten.

### **De brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att effektivt utreda och beivra brott mot välfärden**

Allvarlig eller omfattande brottslighet mot välfärden innebär utan tvivel en allt större belastning på rättsväsendet. Det rör sig om omfattande och komplexa utredningar som berör många personer och inte sällan medför mycket långa och kostsamma förundersökningar och rättegångar. Det innebär att brottsligheten ställer särskilda krav på t.ex. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, inte minst vad avser kompetens och utredningsåtgärder.

En effektiv brottsbekämpning är nödvändig för att upprätthålla legitimiteten och trovärdigheten för välfärdssystemen men också för rättsväsendet. Utredaren ska därför analysera de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och föreslå åtgärder som kan bidra till en mer effektiv verksamhet.

Ett effektivt arbete mot den nu angivna brottsligheten förutsätter också en mobilisering och samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och brottsutsatta myndigheter. Med utgångspunkt i den beslutade myndighetsgemensamma satsningen



mot grov organiserad brottslighet bör det därför ingå i uppdraget att föreslå åtgärder och former som innebär att myndigheternas samverkan utvecklas och stärks i syfte att kunna bekämpa organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden och
- föreslå åtgärder som dels effektiviserar verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna, dels utvecklar och stärker samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och brottsutsatta myndigheter.

### Näringsförbud vid missbruk av välfärdssystemen

Bestämmelser om näringsförbud finns i lagen (2014:836) om näringsförbud. Lagen syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva verksamhet. Ett annat syfte med lagen är att stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. För att meddela näringsförbud krävs, såvitt här är av intresse, att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Utöver detta krävs att näringsidkaren grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och att ett förbud är motiverat från allmän synpunkt.

En näringsidkare som döms för brott mot välfärdssystemen bör många gånger kunna meddelas näringsförbud enligt nuvarande regler. Det är emellertid oklart i vilken utsträckning möjligheten utnyttjas. Det finns därför skäl att kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen.

Om utredaren identifierar brister i tillämpningen, ska utredaren lämna de förslag som krävs för att näringsförbud ska utgöra en ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd för att förhindra att en näringsidkare fortsätter att missbruka eller överutnyttja välfärdssystemen. Ändringarna ska vara utformade på ett sätt som tillgodoser kravet på en rättssäker process.

Utredaren ska därför

- kartlägga tillämpningen av näringsförbud mot näringsidkare som har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen och, vid behov,
- föreslå ändringar i lagen om näringsförbud som ökar förutsättningarna för att förhindra en näringsidkare från att fortsätta missbruka eller överutnyttja välfärdssystemen.

### En spärrtid vid missbruk av välfärdssystemen

Det finns inte något effektivt medel mot att ett företag som fuskar med medel från välfärdssystemen kan få bidrag eller andra förmåner på nytt. Det finns därför anledning att överväga behovet av en ordning som innebär att ett företag som flagrant har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen kan åläggas en spärrtid under vilken företaget inte ska kunna få bidrag eller andra förmåner.

Om utredaren identifierar behov och finner förutsättningar för en sådan spärrtid, ska utredaren föreslå hur ett system med spärrtid lämpligen ska vara utformat. Det bör således ankomma på utredaren att t.ex. överväga vilka förutsättningar som bör gälla för att ett företag ska kunna spärras från välfärdssystemen och den tid som ett företag kan bli föremål för en sådan spärr. De formella bestämmelser som ett system av detta slag kräver ska vara utformade på ett sätt som tillgodoser kravet på en rättssäker process.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av och förutsättningarna för att kunna spärra företag som i avsevärd omfattning missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen från att få ytterligare medel från systemen under en viss tid (spärrtid) och, i förekommande fall,
- föreslå hur ett system med spärrtid lämpligen ska vara utformat.

### Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt. Det ingår också att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har i ett jäm-

ställhetskperspektiv. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska redovisas enligt bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

### Samråd och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med och inhämta upplysningar från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, Centrala studie-stödsnämnden samt, i den utsträckning som utredaren finner det behövligt, med andra organisationer och myndigheter, t.ex. Bolagsverket, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, länsstyrelser, Sveriges Kommuner och Landsting, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och berörda organisationer i det civila samhället, bl.a. brukarorganisationer.

I uppdraget ingår att lämna nödvändiga lagförslag utifrån de överväganden som görs. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, bl.a. de överväganden och förslag som har lämnats av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04) och i departementspromemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30). Utredaren ska även följa det arbete som pågår inom ramen för utredningen Svensk social trygghet i en internationell värld (S 2014:109).

Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2017

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och  
domstolens beslutsunderlag  
i brottmål – en bättre hantering av  
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständig  
förändring. M.
9. Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.  
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med  
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden  
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet  
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att  
närvara vid rättegången. Genomförande  
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen  
mot fördjupad lokal samverkan  
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare  
och enklare system för tillträde till  
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för  
vård och omsorg om äldre personer.  
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får  
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur  
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt  
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas  
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och  
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap  
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.  
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd  
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum  
– stärkt konkurrenskraft med  
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder  
för att motverka nettoförluster av  
biologisk mångfald och ekosystem-  
tjänster, samtidigt som behovet av  
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi  
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för  
samhällsviktiga och digitala tjänster.  
Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet  
– förebygga, förhindra, upptäcka och  
beivra. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]

- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]

### Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
- Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

### Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
- Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
- Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
- Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]
- Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

### Utbildningsdepartementet

- Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och  
enklare system för tillträde till hög-  
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och  
likvärdighet. [35]

### **Utrikesdepartementet**

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]