

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

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

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	33
1 Författningsförslag	47
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
2	Utredningens uppdrag och arbete	89
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

DEL I Inledande beskrivningar och allmänna utgångspunkter	111
3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter.....	113
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
4 Berörda myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag och regelverk.....	127
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
6	Identifierade riskfaktorer	265
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

DEL III Utredningens överväganden och förslag	283
7 Korrekta uppgifter i register förebygger brott	285
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

8	Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott	369
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
9	Bättre förutsättningar att upptäcka och anmäla brott	417
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

10	En mer samlad straffrättslig reglering	437
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
11	Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen	455
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
12	Näringsförbud och spärrtid	515
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
13	Spårbara betalningsmedel	535
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

14	Samordnad utbetalningsfunktion.....	557
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
DEL IV Konsekvenser och författningskommentarer m.m.....		581
15	Ikraftträdande m.m. och konsekvenser av förslagen	583
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
16	Författningskommentarer	609
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
	Referenser	627
	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