Yttrande över betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

11

LS 2017-0817

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-08-16

LS 2017-0817

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Kvalificerad väldfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra och beivra (SOU 2017:37).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting ser högst allvarligt på välfärdsbrottsligheten som är systemhotande och undergräver hela välfärdsstatens legitimitet. Genom tuffare tag mot denna typ av brottslighet ger det ett skydd för både välfärdsstatens och valfrihetens överlevnad.

Betänkande av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden –Kvalificerad välfärdsbrottslighet, förebygga, förhindra upptäcka och beivra (SOU 2017:37) visar att det finns brister i lagstiftningens materiella konstruktion som möjliggör otillbörligt utnyttjande av välfärdssystemet. Dessa brister riskerar att bli kostnadsdrivande för samhället samt urholka samhällets förtroende för välfärdssystemet. Landstinget välkomnar därför den utredning och analys

som nu genomförts och delar utredningens uppfattning om behovet av att förbättra myndigheternas förutsättningar att upptäcka och förhindra välfärdsbrottslighet.

Utredningen har bland annat visat att myndigheter inte har tillräckliga möjligheter att kontrollera om inrapporterade uppgifter är korrekta och att förutsättningarna att bekämpa välfärdsbrottslighet är otillräckliga. Utredningen konstaterar även att utbetalande myndigheter i varierande grad är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Denna typ av brottslighet utnyttjar de svagare punkterna i välfärdssystemen och kan handla om höga belopp, ersättning som mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg eller att flera personer är inblandade i de brottsliga upplägg.

Utredning föreslagna åtgärder inkluderar flera lagförslag som exempelvis myndigheternas möjligheter till informationsutbyte ska utökas, straffet för grovt bidragsbrott skärps, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får utökade möjligheter att inhämta uppgifter från andra aktörer om juridiska personer.

Landstinget tillstyrker dock inte utredningens förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. I lagförslaget föreslås att en ny enhet inom Försäkringskassan med behörighet att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. Landstinget anser att det är en betydande rättsäkerhetsproblematik i att förflytta polisiära befogenheter till en förvaltningsmyndighet. Under ett sådant förhållande skulle det kunna innebära att Försäkringskassan skulle utreda brott som Försäkringskassan själva har anmält vilket vore högst olämpligt för rättssäkerhetssystemet.

Sverige står inför stora utmaningar som sätter den offentliga sektorns resursanvändning i fokus. Om välfärdsbrottslighet icke bekämpas riskeras medborgarnas förtroende för skattekontraktet att urholkas. Arbetet mot slöseri med skattebetalarnas pengar är en prioriterad fråga för Stockholms läns landsting och om Sverige ska vara ett välfungerande land där medborgarna har förtroende för det offentliga måste välfärdsbrottslighet stoppas. Det är systemhotande och utgör ett hot mot dem som är i verkligt behov av en rättvis och välfungerande välfärd.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 24 juli 2017
Förslag till yttrande

Sammanfattning av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

2017-07-24
LS 2017-0817

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik
Pär Kramming

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Kvalificerad väldfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra och beivra (SOU 2017:37).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 24 juli 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Betänkandet innehåller förslag som syftar till att förbättra myndigheters förmåga att utreda och beivra organiserad och systematisk brottslighet mot välfärden. Förslagen har begränsad direkt effekt för landstingets verksamheter. Utredningen har dock genomfört en analys som välkomnas. Förslaget till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet avstyrks eftersom det är ett avsteg från det ansvar som polismyndigheten har för utredning av misstänkta brott och upprätthållande av rättssäkerheten. Övriga förslag tillstyrks.

Bakgrund
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 i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra så kallad kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Överväganden
Utredningen 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 exempelvis nämnas förslag på utvidgning av lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt utredningens förlag utvidgas lagen till att även omfatta pensioner

samt sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen som avser viss enskild person men inte utbetalas till den enskilde. Därutöver utvidgas underrättelseskyldigheten i lagens 2 § att även omfatta kommunernas socialnämnder, bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

I sammanhanget kan även nämnas förslag på ändringar i lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

När det gäller att förebygga och förhindra brott genom att förbättra myndigheternas beslutsunderlag föreslås bland annat nya bestämmelser i folkbokföringslagen (1991:481). Förslagen innebär i korthet att Skatteverket får utökade kontrollmöjligheter av registrerade uppgifter i folkbokföringen samt utökade möjligheter att avregistrera personnummer ur folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig. Därutöver föreslås att den som uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till grund för beslut ska kunna dömas för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

I samma syfte föreslås även ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. där Migrationsverket bland annat ges möjlighet att återkräva ekonomiskt bistånd som betalats ut baserat på oriktiga uppgifter. Vidare föreslås ändringar i socialförsäkringsbalken (2010:110), 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 välfärdssystemen lämnas förslag till författningsändringar i bidragsbrottslagen (2007:612). Vidare föreslås ett förtydligande i lagen (2014:836) om näringsförbud. I samma syfte föreslås också en ny lag, lagen (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet, där Försäkringskassan ges befogenhet att fatta egna beslut att inleda förundersökning angående brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Enligt förslaget ska åklagare överta förundersökningar som inletts av Försäkringskassan om saken inte är av enkel beskaffenhet så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Lagförslaget har föranlett följdändringar i förvaltningslagen (1986:223) och i offentlighets- och

sekretesslagen (2009:400). Därutöver föreslås ett flertal förordningsändringar.

Föreslagna åtgärder syftar i huvudsak till att förenkla för sådana utbetalande aktörer som gör utbetalningar från välfärdssystemet att undersöka och beivra kvalificerad välfärdsbrottslighet. Dessa utbetalande aktörer identifieras i utredningen som Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, CSN, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Föreslagna åtgärder har endast i begränsad omfattning någon betydelse för landstingets verksamheter.

Värt för landstinget att uppmärksamma är betänkandets förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749). I dagsläget gäller att uppräknade myndigheter i paragrafen är skyldiga att upplysa Skatteverket så snart myndigheterna har skäl att misstänka att registrerade uppgifter i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga. För att ytterligare säkerställa att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden och därigenom bland annat förebygga kvalificerad välfärdsbrottslighet anses det angeläget att sådana uppgifter på ett enkelt och rättssäkert sätt kan lämnas till Skatteverket. Genom förslaget utvidgas därför paragrafens upplysningsplikt till att omfatta samtliga myndigheter och kommuner.

Utredningen bedömer att samtliga utbetalande aktörer som ingått i kartläggningen i varierande grad är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Kännetecken för kvalificerad välfärdsbrottslighet anges vara att den inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifter som ligger till grund för utbetalning är svåra att kontrollera eller inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning. Andra kännetecken för kvalificerad välfärdsbrottslighet är att det ofta är fråga om höga belopp, ersättning som mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg samt att flera personer är inblandade i de brottsliga upplägen.

Utredningen visar att det finns brister i lagstiftningens materiella konstruktion som möjliggör otillbörligt utnyttjande av välfärdssystemet. Dessa brister riskerar att bli kostnadsdrivande för samhället samt urholka samhällets förtroende för välfärdssystemet. Landstinget välkomnar därför den utredning och analys som nu genomförts och delar utredningens uppfattning om behovet av att förbättra myndigheternas förutsättningar för

att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.

Landstinget ansluter till slutsatserna i utredningen att föreslagna åtgärder, med ett undantag. Förslaget till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet avstyrks eftersom det bedöms som ett olämpligt avsteg från polismyndighetens grundläggande ansvar för att värna rättssäkerheten.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Beslutsexpediering:
Akt
Justitiedepartementet

Godkänd av Malin Frenning, 2017-08-16

Stockholms läns landsting

2017-08-29

Landstingsstyrelsen

LS 2017-0817

Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU2017:37)

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkande av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden – Kvalificerad välfärdsbrottslighet, förebygga, förhindra upptäcka och beivra (SOU 2017:37).

Utredningens förslag på åtgärder riktar sig i allt väsentligt mot Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, CSN, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Landstinget gör bedömningen att förslagen har en begränsad påverkan i landstingets verksamheter.

Utredningen visar att det finns brister i lagstiftningens materiella konstruktion som möjliggör otillbörligt utnyttjande av välfärdssystemet, samt att samtliga utbetalande aktörer som varit föremål för granskning som en konsekvens, i varierande, grad utsätts för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Dessa materiella brister riskerar att bli kostnadsdrivande för samhället och urholka samhällets förtroende för välfärdssystemet. Landstinget delar således utredningens uppfattning om behovet av att förbättra myndigheternas förutsättningar för att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.

Landstinget tillstyrker dock inte utredningens förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. I lagförslaget föreslås att en ny enhet inom Försäkringskassan med behörighet att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen.

Den nya enheten för bidragsbrott föreslås utformas enligt den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet. I detta sammanhang bör påpekas

att Skatteverkets skattebrottsenhet saknar uttrycklig möjlighet att inleda eller leda förundersökning.

Oaktat Skattebrottsenhetens möjligheter att inleda och leda förundersökningar anser landstinget att det finns en betydande rättsäkerhetsproblematik i att förflytta annars polisiära befogenheter till en förvaltningsmyndighet. Försäkringskassan skulle under dylika förhållanden komma att utreda brott som Försäkringskassan själva anmält. Utredningen bemöter denna rättsäkerhetsproblematik med att konstatera att denna lösning kräver att den särskilda enheten tillförs kompetens från andra utbetalande myndigheter samt att förslaget inte hindrar att handläggare vid andra anmälande myndigheter vid behov anlitas som sakkunniga i en förundersökning. Landstinget bedömer inte att dessa möjligheter utgör tillräckliga skäl för att placera den föreslagna enheten vid Försäkringskassan.

Föreslagna åtgärder, med undantag för förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet, bedöms vara lämpliga sätt att anpassa svensk lagstiftning. Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget i dessa delar.

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 *välfärdssystem och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system* har vi varit hänvisade till att definiera begreppen utifrån vårt uppdrag.

Våra utgångspunkter

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

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

Den andra utgångspunkten är att kontroll är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka *avsiktliga* felaktiga utbetalningar. En väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna har en viktig brottsförebyggande funktion. Kontrollerna ska sättas in så tidigt som möjligt i handläggningsprocessen, vilket har finansiella

fördelar för den offentliga sektorn och i högre grad leder till att besluten blir rätt från början.

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

Kartläggningen

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

Det första steget i kartläggningen har varit att analysera vilken brottslighet som omfattas av vårt uppdrag, vilken vi har valt att benämna *kvalificerad välfärdsbrottslighet*. Med detta begrepp menar vi brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, t.ex. anställningshandlingar eller identitetshandlingar, eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid. Avgörande för om ett brott har ansetts omfattas av vårt uppdrag har varit en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det andra steget i analysen har bestått i att identifiera vilka system som är utsatta och vad som vid en samlad bedömning kan anses utgöra gemensamma kännetecken hos den kvalificerade brottsligheten.

Det finns naturligtvis en rad begränsningar i en sådan kartläggning som vi har valt att genomföra. Vi menar dock att 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 brottssynpunkt. 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 svagheterna 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 upplägen. 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 underrättelseskyldigheten 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. Underrättelseskyldigheten 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 penninginrättning 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 välfärdssystemen. 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 skattesubventionerade system, är att utbetalningar sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras på grund av bevissvårigheter. Vi menar därför att det som villkor för rätten till de stöd som omfattas av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om stöd för nystartsjobb och förordningen om stöd för yrkesintroduktionsanställningar, införs bestämmelser om att löneutbetalningarna ska göras med spårbart betalningsmedel under hela den tid som stödet utgår. Vi föreslår även att det införs ett villkor för rätten till rot- och rutavdrag som innebär att betalningen av det arbete som kan grunda rätt till avdrag ska ha gjorts med spårbart betalningsmedel. Med spårbart betalningsmedel avses en betalning som gjorts genom ett elektroniskt förfarande där det går att klarlägga att en betalning har gjorts med ett visst belopp mellan en viss betalare och en viss betalningsmottagare vid en viss tidpunkt.

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.