

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

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

Ju2017/04129/KRIM

1 Sammanfattning

Betänkandet innehåller konstruktiva förslag som bidrar till att underlätta, effektivisera och säkerställa myndigheternas arbete för att stå emot kvalificerad välfärdsbrottslighet. Det är av största vikt att arbetet med att vidta åtgärder för att förhindra brott mot välfärden lyfts fram, stärks och leder till regeländringar som är tillräckligt kraftfulla för att väsentligt motverka den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Kraftfulla åtgärder för att motverka välfärdsbrottsligheten skulle även förstärka förtroendet för skattesystemet då viljan att betala skatt riskerar att försvagas om allmänheten får uppfattningen att skatteintäkter i betydande utsträckning tillfaller aktörer inom den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Mot denna bakgrund instämmer Skatteverket på ett övergripande plan i utredningens problembeskrivning och förslag. Skatteverket vill särskilt betona vikten av att verket ges utökad direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister och att folkbokföringsverksamheten får direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Dessa och andra förslag från utredningen stärker samarbetet mellan eller inom myndigheter och ger myndigheterna möjlighet att på ett enkelt sätt få tillgång till varandras registeruppgifter, vilket skulle motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet. Även förslagen som syftar till att olika register i högre grad ska spegla de verkliga förhållandena är av betydelse för att motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet och bidrar till att främja legitimiteten för såväl välfärdssystemen som skattesystemet. Mera generellt är det angeläget att en myndighets beslut avseende utgifter eller skatter baseras på bästa möjliga underlag inklusive all adekvat information som finns tillgänglig på någon statlig myndighet. Den personliga integriteten främjas bäst genom strama regler om vem som i den beslutande myndigheten får ta del av information samt genom loggning och uppföljning av informationshanteringen.

- Skatteverket tillstyrker förslaget att se över behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor med mera. Skatteverket föreslår att översynen även omfattar frågan om hur personer där identiteten inte kan fastställas med säkerhet, ska hanteras. Vissa men inte tillräckligt många av dessa frågor ligger inom ramen för den tillsatta utredningen Skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar, Dir 2017:90. Skatteverket anser att det är angeläget att även de andra frågorna utreds och i lämplig utsträckning leder till ändrad lagstiftning för att motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet. Detta kan ske genom tilläggsdirektiv till nämnda utredning eller genom en tillkommande utredning.

- Skatteverket anser att förslaget att verket ska registrera passnummer som en personuppgift i folkbokföringsdatabasen inte bör genomföras som en isolerad åtgärd. Frågan bör i stället utredas i ett vidare perspektiv som en del av ovan nämnda utredningar. Målet bör vara att samma källa, i utredningens exempel ett passnummer, inte ska kunna användas vid registrering av olika identiteter. Detta mål bör eftersträvas inte bara för passnummer utan även för andra källor och inte bara för Skatteverket utan även för andra myndigheters olika slags registrering av identiteter.
- Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. Skatteverket anser att även uppgiften att företräda staten i lönegarantiprocessen bör flyttas över till Skatteverket. Skatteverket föreslår att verket ska få anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen vad gäller lönegaranti.
- Skatteverket instämmer i att det är angeläget att förbättra arbetsgivarnas intygsgivande till olika myndigheter. Utredningens förslag om arbetsbevis som utformas av Skatteverket är ett alternativ. Skatteverket menar dock att även alternativa lösningar bör övervägas bland annat mot bakgrund av att förutsättningarna ändras genom att Skatteverket och vissa andra myndigheter från och med 2019 kommer att få tillgång till löneuppgifter på individnivå. Skatteverket tar gärna på sig uppgiften att utreda och komma med förslag i denna fråga. Skatteverket anser därför att utredningens förslag om arbetsbevis inte bör genomföras före det att alternativa mera ändamålsenliga lösningar övervägts.
- Skatteverket tillstyrker förslaget att rätt till skattereduktion för rot- och rutarbete endast ska medges när arbetet har betalats med spårbart betalningsmedel.

2 Skatteverkets kommentarer

2.1 Folkbokföring

I Sverige har vi valt ett system som innebär att den som vistas här i landet kortare eller längre tid behöver ett registreringsnummer för att kunna vara verksam här eller för att kunna ta del av de sociala förmåner som personen har rätt till. För den som vistas här längre tid sker registreringen i form av folkbokföring vilket resulterar i ett personnummer. För de som vistas här kortare tid och under den tiden behöver ha kontakt med svenska myndigheter så tilldelas personen ett samordningsnummer. Det finns inte någon myndighet som har ett övergripande ansvar för frågor om identitet eller utfärdande av id-handlingar. I Skatteverkets uppdrag ingår att fastställa en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj- och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § folkbokföringslagen).

Oriktiga identiteter

Skatteverket anser att det finns ett behov av att stärka arbetet för att motverka användandet av oriktiga identiteter och är därför positiva till att låta en befintlig eller ny utredning få i uppdrag att bland annat se över behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor inklusive men inte begränsat till folkbokföringsområdet. I utredningsuppdraget bör ingå att ta fram regler som i största möjliga utsträckning säkerställer att en fysisk person kan registrera högst en identitet i den svenska folkbokföringen. En sådan ordning skulle motverka att en fysisk person kan erhålla bidrag från olika försäkringssystem genom att registrera flera olika identiteter. Omvänt ska ändringar i folkbokföringsuppgifterna endast kunna begäras av den fysiska person som registreringen avser. Ett sådant utredningsuppdrag bör också utreda och komma med förslag till hantering av fall där det inte är möjligt att med säkerhet fastställa en fysisk persons verkliga identitet men där det ändå krävs ett personnummer, ett samordningsnummer eller en identitetshandling för att välfärds- och skattesystemen ska fungera på avsett sätt även för dessa fysiska personer. Vissa men inte tillräckligt många av dessa frågor ligger inom ramen för den tillsatta utredningen Skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar, Dir 2017:90. För att på ett tillräckligt kraftfullt sätt motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet är det angeläget att även de andra frågorna utreds. Detta kan ske genom tilläggsdirektiv till nämnda utredning eller genom en tillkommande utredning.

Identitetshandlingar

Skatteverket delar utredningens uppfattning att körkortet kan ifrågasättas som identitetshandling. Skatteverket menar att av staten på något sätt sanktionerade identitetshandlingar bör uppfylla högre krav än de som idag uppfylls av körkortet. För att motverka falska id-kort anser Skatteverket att svenska id-kort som på något sätt är sanktionerade av staten ska utfärdas av endast en myndighet förslagsvis polisen. En sådan ordning gör det enklare att upprätthålla tillräckligt hög säkerhet vid utfärdandet. Ett önskvärt krav är att en fysisk person inte, via av staten sanktionerade id-kort, ska kunna disponera mer än en identitet såsom den beskrivs genom nummer och namn. Ett annat önskvärt krav är det omvända, det vill säga att en identitet såsom den beskrivs genom nummer och namn, inte ska kunna disponeras av mer än en fysisk person via av staten sanktionerade id-kort. Det är angeläget att eftersträva ett så kallat 1-1-förhållande i båda riktningarna mellan fysisk person och identitet såsom den beskrivs genom nummer och namn på ett av staten sanktionerat id-kort. För att uppnå 1 till 1 förhållande torde det krävas att id-handlingarna innehåller biometri och att det finns både tekniska och författningsmässiga förutsättningar för att kunna läsa av biometrin.

Avregistrering

Utredningen föreslår att Skatteverket ska få utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföringen. Redan idag avregistreras personer från folkbokföringen. Det sker exempelvis när någon avlider eller utvandrar. Innebörden av dagens bestämmelser om avregistrering (19-21 §§ folkbokföringslagen) är att en folkbokförd

person inte längre ska omfattas av bestämmelserna om folkbokföring på en fastighet m.m. (6 § FOL). Uppgifter om dessa personer, inklusive personnummer, finns dock fortfarande kvar i folkbokföringen och kan användas i samhället. Inga uppgifter om personen gallras. Den som fortfarande är i livet, det vill säga är avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad eller försvunnen kan uppehålla sig i landet utan att vara folkbokförd. Det finns inget hinder för att en sådan person använder sitt personnummer i kontakter med svenska samhället. En svensk medborgare som är avregistrerad från folkbokföringen har exempelvis rätt att rösta vid riksdagsval och kan ändra namn med stöd av personnamnlagen. En avregistrerad person kan till exempel begära hindersprövning, ändra civilstånd eller anmäla ett nyfött barn.

Skatteverket delar utredningens uppfattning att det finns problem med så kallade oriktiga identiteter som bör lösas genom ändring i lagstiftningen. För att uppnå utredningens syfte är det dock mera lämpligt att förslaget om ändring i folkbokföringslagen (ny 22 § FOL) utformas utifrån att det är fråga om att avsluta de uppgifter om en person som är kopplade till personnumret om uppgifterna är uppenbart felaktiga. Det är med andra ord inte personnumret som ska avslutas utan den som är registrerad i folkbokföringen med helt falsk identitet. Den föreslagna bestämmelsen skulle därför kunna formuleras enligt följande förslag:

22 §

Om en uppenbart oriktig identitet har registrerats ska den avregistreras från folkbokföringen.

Lagändringen bör kombineras med att det införs en markering som förhindrar att personnumret kan användas vid t.ex. en återinvandring. Markeringen ska vara synlig för andra myndigheter. Genom att markera personnumret kommer det inte att kunna användas vid kontakt med myndigheter. De historiska uppgifterna för personnumren kommer att finns kvar och är sökbara men i övrigt kan numren inte användas.

Det är angeläget att regler som innebär att Skatteverket ska avregistrera eller på annat sätt förebygga brottslighet genom användning av oriktig identitet införs så snart som möjligt. I det fortsatta beredningsarbetet är det dock viktigt att precisera vad som menas med uppenbart oriktig identitet, att analysera konsekvenserna av avregistrering samt att överväga andra alternativ som t.ex. någon slags markering utan avregistrering. Det är viktigt att klarlägga i vilka fall avregistrering eller markering ska ske och i vilka fall frågan ska hanteras på annat sätt. Skatteverket hanterar i dag de ärenden där det tydligt framgår att en person har agerat i flera identiteter genom att personnumren kopplas ihop i folkbokföringsdatabasen. Det framgår då att det handlar om en och samma person. Denna lösning ska fortfarande användas men är inte tillräcklig för de fall där det inte finns en korrekt identitet att sammanföra de olika identiteterna på.

Registrering av passnummer m.m.

Utredningen föreslår att passnummer ska registreras i folkbokföringsdatabasens uppgiftsdel. Syftet är att förhindra att samma pass ska kunna användas i flera ärenden avseende olika

personer. För att åtminstone delvis uppnå utredningens syfte med förslaget är det tillräckligt att uppgiften ingår som en ärendeuppgift i folkbokföringsdatabasen. En sådan lösning rymms inom befintlig reglering i registerförfattningen (2 kap. 4 § FdbL). Om ett pass används för att identifiera en person, exempelvis vid inflyttning till landet, kan uppgifter om passet registreras som en uppgift vid handläggningen av ärendet. Det är också möjligt att inrätta en funktion inom Skatteverket som signalerar om samma pass används i ärenden för olika personer. En sådan funktion bör dock omfatta även andra typer av handlingar som kan användas för identifiering, t.ex. ett utländskt nationellt id-kort. Detta kan alltså hanteras inom ramen för gällande lagstiftning.

För att förebygga kvalificerad välfärdsbrottslighet är det angeläget att informationen registreras i folkbokföringsdatabasens uppgiftsdel för att därmed kunna göras tillgängliga för andra myndigheter utifrån andra behov som t.ex. vid polisens utfärdande av id-kort. Ett på detta sätt utökat antal registeruppgifter i folkbokföringsdatalagen som görs tillgängliga för andra myndigheter skulle kunna bidra till att minska bedrägeribrottsligheten och stärka kvaliteten på de svenska identitetshandlingarna. På motsvarande sätt kan det vara lämpligt att t.ex. ett passnummer som används som identifiering vid polisens utfärdande av id-kort blir tillgängligt vid Skatteverkets utfärdande av id-kort. Mot denna bakgrund anser Skatteverket att förslaget att Skatteverket ska registrera passnummer som en personuppgift i folkbokföringsdatabasen inte bör genomföras som en isolerad åtgärd utan vidare överväganden. Frågan bör i stället utredas i ett något bredare perspektiv som en del av tidigare nämnda utredningar. Målet bör vara att samma källa, i utredningens exempel ett passnummer, inte ska kunna användas vid registrering av olika identiteter. Detta mål bör eftersträvas inte bara för passnummer utan även för andra källor och inte bara för Skatteverket utan även för andra myndigheters olika slags registrering av identiteter.

Kontrollbesök

Skatteverket har redan idag möjlighet att kontrollera hur många personer som är folkbokförda på en viss fastighet eller lägenhet. Skatteverket kan även kontrollera om bostaden finns och om det är möjligt att bo på den angivna fastigheten. De av utredningen föreslagna reglerna om kontrollbesök kan bland annat vid samverkan med andra myndigheter vara ytterligare ett verktyg för Skatteverket när det gäller att besluta om folkbokföring. Skatteverket tillstyrker därför utredningens förslag om att Skatteverket ska kunna göra kontrollbesök. I den fortsatta beredningen bör det noga övervägas och preciseras när och hur kontrollbesök ska kunna göras. Även frågan om vilka befogenheter som Skatteverket ska ha vid ett besök till exempel om verket ska ha rätt att begära att den enskilde identifierar sig bör analyseras ytterligare. Utredningen anser att en sådan ny lagbestämmelse bör tillämpas restriktivt. Skatteverket menar att såväl lagbestämmelsen som tillämpningen bör vara restriktiv så att bosättningskontrollen i största möjliga utsträckning sker på annat sätt än genom kontrollbesök.

Folkbokföringsbrott

Skatteverket instämmer i utredningens förslag och överväganden om att ett folkbokföringsbrott införs. Utredningen avser dock, får vi anta, att bestämmelsen om vitesföreläggande (37 § FOL) ska vara kvar. Det är därför nödvändigt att under den fortsatta

beredningen ta ställning till om det kan anses förenligt med Europakonventionens bestämmelser att förelägga en person med vite, om det finns anledning att anta att hen har begått ett brott och de begärda uppgifterna i förelägandet har samband med den gärning som brottsmisstanken avser (jmf SOU 2009:75, sid. 502). Om ett folkbokföringsbrott införs behöver en följdändring göras i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

2.2 Lönegaranti

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att uppgiften att betala ut lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. Skatteverket anser att även uppgiften att företräda staten i lönegarantiprocessen bör flyttas över till Skatteverket eftersom detta innebär en förenkling jämfört med om den uppgiften skulle skötas av en annan myndighet.

Oavsett om Skatteverket övertar arbetsuppgiften att betala ut lönegaranti från länsstyrelserna så bör 6 § andra stycket bidragsbrottslagen (2007:612) kompletteras på så sätt att även Skatteverket omfattas av anmälningsskyldigheten. Detta eftersom Skatteverket kan ha kännedom om oegentligheter i samband med lönegarantiutbetalningar.

2.3 Arbetsbevis

Skatteverket instämmer i att det är angeläget att förbättra arbetsgivarnas intygsgivande till olika myndigheter. Utredningens förslag om arbetsbevis som utformas av Skatteverket är ett alternativ. Skatteverket menar dock att även alternativa lösningar bör övervägas bland annat mot bakgrund av att förutsättningarna ändras genom att Skatteverket och vissa andra myndigheter från och med 2019 kommer att få tillgång till löneuppgifter på individnivå. Skatteverket tar gärna på sig uppgiften att utreda och komma med förslag i denna fråga. Skatteverket anser därför att utredningens förslag om arbetsbevis inte bör genomföras före det att alternativa mera ändamålsenliga lösningar övervägts.

2.4 Skattereduktion för husarbete och spårbart betalningsmedel

Skatteverket tillstyrker förslaget att det ska införas ett villkor om att betalning ska ha skett med spårbart betalningsmedel för att skattereduktion samt utbetalning vid rot- och rutarbete ska beviljas. Det är angeläget att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet preciserar vad som avses med spårbart betalningsmedel så att det blir tydligt för utförare, köpare, Skatteverket och domstolar vad som krävs för att uppfylla kravet på spårbarhet. Kravet bör vara att hela betalningen är spårbar, dvs. skattereduktion bör inte utgå när betalning skett delvis med spårbart betalningsmedel och delvis kontant.

Skatteverket föreslår att 8 § i lagen (2009:194) om förfarande vid skattereduktion utformas enligt följande:

8 §

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

Skatteverket anser att ändringen i inkomstskattelagen bör göras genom en ändring i 67 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229), IL, istället för genom föreslagen ny paragraf 67 kap. 15 a §. Skatteverket föreslår att 67 kap. 11 § IL utformas enligt följande:

Rätt till skattereduktion enligt 12–19 §§ har efter begäran de som

1. vid beskattningsårets utgång har fyllt 18 år,
2. är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret, och
3. har haft utgifter för utfört hushållsarbete *som betalats med spårbart betalningsmedel*, fått förmån av hushållsarbete som ska tas upp i inkomstslaget tjänst eller har redovisat ersättning för utfört hushållsarbete i en förenklad arbetsgivardeklaration.

Sådan rätt till skattereduktion har efter begäran också de som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Även dödsbon har efter begäran rätt till skattereduktion för hushållsarbete som har utförts före dödsfallet.

Utgifterna för hushållsarbetet utgörs av det debiterade beloppet för arbetet inklusive mervärdesskatt.

3 Övriga kommentarer

3.1 Utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamheten bör övervägas

I utredningen redogörs för behovet av utökade möjligheter att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar redan på underrättelsestadiet. Utredningen förordar att en sådan möjlighet införs men lämnar inte något förslag på lagändring. Skatteverket anser att det är mycket angeläget att denna fråga bereds vidare och blir föremål för lagändring. Den bör då även innefatta misstanke om brottslig verksamhet rörande grovt skattebrott och annan allvarlig ekonomisk brottslighet.

3.2 Utredares befogenheter bör harmoniseras

Skatteverket anser att civila utredares befogenheter oavsett myndighet bör harmoniseras så långt det är möjligt, särskilt som utredarna kan komma att arbeta tillsammans i utredningar med så kallad blandbrottslighet. Det kan bli svårt för åklagare att leda utredningar om befogenheterna skiftar mellan olika kategorier av civila utredare. Även vad gäller frågan förundersökningsledning finns, som Skatteverket ser det, motsvarande behov av att ensa befogenheterna för aktuella myndigheter.

4 Konsekvenser för Skatteverket

4.1 Folkbokföring

De åtgärder som föreslås för folkbokföringsverksamheten bedöms innebära utvecklingskostnader i flera delar. Vidare krävs det ytterligare utredning och förtydliganden kring viss reglering för att kunna avgöra de faktiska konsekvenserna. Bedömningen är i dagsläget att den förändrade regleringen innebär utvecklingskostnader på ca 15,4 miljoner kronor varav den större delen av kostnaden avser utvecklingen av ny avregistreringsgrund för personnummer samt anpassning för åtkomst av uppgifter från beskattningsverksamheten och Migrationsverket. En löpande nivåhöjning motsvarande 3 miljoner krävs i syfte att säkerställa kompetens och åtgärder avseende främst avregistrering av personnummer. Utöver det tillkommer utbildningskostnader och kostnader för introduktion av ny reglering och dess tillämpning.

4.2 Lönegaranti – Utbetalning och kontroll

Eftersom det är en ny verksamhetsgren så krävs nytt it-stöd, rutiner, personal och utbildning. Eftersom det förmodligen blir en egen verksamhetsgren kan inte befintliga system användas för ärendehantering. Utvecklingskostnaden beräknas till 14,5 miljoner kronor och då ingår både systemutveckling samt framtagande av rutiner, utbildning och nytt avsnitt i Rättslig vägledning.

De årliga kostnaderna beräknas till 29,1 miljoner kronor. I den summa finns kostnaden för underhåll av it-stödet, uppdatering av rutiner, löner för 20 årsarbetskrafter som arbetar med handläggning av ansökningar och utbetalning samt fem årsarbetskrafter som arbetar med kontroll och informationsutbyte med konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

4.3 Arbetsbevis

Utredning och kartläggning beräknas kosta ca 1,5 miljoner kronor. Övriga kostnader beror på hur lösningen ser ut och om uppgifter måste hämtas in från andra myndigheter och går därför inte att beräkna i dagsläget.

4.4 Migrationsverkets direktåtkomst till skattedatabasen

Kostnaden för direktåtkomst till skattedatabasen uppskattas till 4,3 miljoner kronor.



Remissvar

9(9)

Datum
2017-08-28

Dnr
131 233322-17/112

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Ingemar Hansson och föredragits av rättsliga experten Pia Blank Thörnroos. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: tillförordnade överdirektören Lars Åke Leijkvist, enhetschefen Pia Gustafsson enhetschefen Stina Ögren, sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll och sektionschefen Peter Ljungqvist

Ingemar Hansson

Pia Blank Thörnroos