



Rättsavdelningen

Kopia till
Utbildningsdepartementet

REMISSVAR

1 (13)

Datum
2017-09-07

Ert datum
2017-05-17

Diarienummer
2017-110-4626

Ert diarienummer
Ju2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

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

Centrala studiestödsnämnden (CSN), som har fått förlängd svarstid till den 7 september 2017, har tagit del av betänkandet.

CSN *avstyrker* förslaget om att ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen inrättas (avsnitt 11). I övrigt *tillstyrker* CSN förslagen i stort i de delar som är aktuella för myndighetens verksamhet. CSN lämnar nedan synpunkter till vissa valda delar av betänkandet. CSN önskar därtill framhålla utredningens väl utförda arbete med kartläggningen av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som säkerligen blir till stor nytta i det vidare arbetet mot bidragsbrott.

Sammanfattning av CSN:s synpunkter

- Inför den kommande utredningen om identitetsrelaterade frågor önskar CSN understryka vikten av att åtgärder mot missbruk av elektroniska identifikationshandlingar övervägs särskilt (avsnitt 7.4.1).
- Beträffande förslaget om avregistrering av personnummer från folkbokföringsdatabasen önskar CSN lyfta fram vikten av en tidig avisering om misstankar om oklar identitet (avsnitt 7.4.2).
- CSN välkomnar förslaget i fråga om ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden och emotser ett samarbete med Skatteverket i frågan om utformningen av detsamma (avsnitt 7.4.4).
- CSN tillstyrker förslaget om att underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas och har inga synpunkter i sak (avsnitt 7.5.3).
- CSN välkomnar förslaget om att en gemensam förfarandelag för utbetalningar bör utredas (avsnitt 8.2.1).
- CSN tillstyrker förslaget om att myndighetens uppdrag att motverka bidragsbrott beträffande utbetalningar från studiestödssystemet lyfts upp till förordningsnivån. CSN efterfrågar dock liknande reglering även avseende myndighetens övriga utbetalande verksamhetsgrenar (avsnitt 8.2.2).
- CSN har inga synpunkter i sak beträffande förslagen om utvidgning av tillämpningsområden för bidragsbrottslagen och för lagen om underrättelseskyldighet (avsnitt 8.3.1 och 10.4.1). CSN önskar dock understryka vikten av att de aktuella förslagen vidarebereds tillsammans med förslagen från Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08).
- CSN avstyrker förslaget om ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (avsnitt 11).

CSN huvudkontoret

Postadress

CSN
851 82 Sundsvall

Telefon

060-18 60 00

Telefax

060-18 61 93

Webbadress

www.csn.se

- Den föreslagna ikraftträdandetidpunkten bedöms inte medföra några svårigheter för CSN som därför tillstyrker den. CSN ifrågasätter emellertid huruvida den föreslagna ikraftträdandetidpunkten avseende förslagen i avsnitt 11 är realistisk (avsnitt 15.1).

Särskilda synpunkter

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

CSN delar utredningens bedömning i fråga om en säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor och välkomnar därför utredningens förslag i denna del. CSN förutsätter att den kommande utredningen tar i beaktande reglerna om e-IDAS¹ som träder i kraft den 29 september 2018.

Med anledning av utredningens förslag vill CSN ta tillfället i akt och framföra vissa synpunkter inför den kommande föreslagna utredningen. I takt med att den offentliga förvaltningen digitaliseras i en allt större utsträckning ökar även användningen av elektroniska identitetshandlingar. CSN har i sitt arbete mot bidragsbrott noterat att missbruk av elektroniska identifikationshandlingar ökar stadigt. I vissa typer av ärenden är missbruk av sådana identitetshandlingar ett större problem för myndigheten än missbruk av sedvanliga identitetshandlingar. Som ett problem kan nämnas att en person som har flera elektroniska identitetshandlingar på exempelvis en mobiltelefon kan utge sig att vara olika personer och därmed få flera utbetalningar. CSN vill därför betona vikten av att elektroniska identitetshandlingar behandlas särskilt inom ramen för det kommande arbetet med identitetsrelaterade frågor. Då bör det bl.a. övervägas om inte en begränsning av antal elektroniska identitetshandlingar på en enhet bör införas.

7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring

För CSN:s utbetalningsverksamhet är det av stor vikt att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta. CSN delar utredningens bedömning att åtgärder kopplade till folkbokföringen är en ingripande åtgärd och att de därför måste förenas med vissa rättssäkerhetsgarantier.

Ur ett kontrollperspektiv är det dock enligt CSN emellertid önskvärt att myndigheten får en tidig indikation om att det t.ex. finns oklarheter kring en identitet. En person som använder sig av en falsk identitet torde i många fall också bruka oriktiga eller falska handlingar som stöd för sin ansökan. En tidig avvisering om misstankar om falsk identitet kan därför utgöra en signal om att en extra kontroll i ärendet kan vara påkallad. Vid en sådan kontroll skulle upptäckten av falska

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

handlingar leda till att en felaktig utbetalning förhindras i ett tidigare skede än om myndigheten är hänvisad till att invänta Skatteverkets avregistreringsbeslut.

För CSN:s återbetalningsverksamhet är det av avgörande betydelse att varje skuld kopplas till rätt person. Vid avregistrering av personnummer från folkbokföringsdatabasen måste därför risken för sammanblandning av identiteter beaktas i fall ett avregistrerat personnummer tilldelas en annan person. CSN vill därför lyfta frågan om hantering av avregistrerade personnummer och om en tidsspärr för användning av avregistrerade personnummer bör införas.

7.4.4. Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

CSN instämmer i den bedömning som utredningen gjort avseende behovet av ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden och *tillstyrker* därför förslaget i denna del. CSN emotser ett samarbete med Skatteverket i fråga om vilka uppgifter som är nödvändiga för myndighetens verksamhet.

7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

CSN omfattas redan av underrättelseskyldigheten enligt 2 § folkbokföringsförordningen och är – som framgår av betänkandet – ansluten till Skatteverkets DISA-tjänst. Enligt förslaget ska underrättelse lämnas för samtliga uppgifter i folkbokföringsdatabasen, vilket innebär att fler uppgifter än i dag ska rapporteras. Denna utvidgning bedöms ha en liten inverkan på CSN:s verksamhet och förslaget *tillstyrks*.

8.2.1. Förutsättningar för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen bör utredas

CSN välkomnar utredningens förslag om att förutsättningar för och utformningen av en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen ska utredas särskilt. Enligt CSN:s mening skulle en sådan myndighetsgemensam lag ha flera fördelar för myndigheter generellt. Den skulle exempelvis bidra till en mer enhetlig kontrollverksamhet för samtliga utbetalande myndigheter och därmed säkerställa att en viss minimikontrollnivå upprätthålls över tid. Om alla myndigheter styrs av samma förfarandelag skulle också samverkan myndigheter emellan sannolikt underlättas. CSN ser även vissa fördelar för enskilda. En sådan fördel är att en myndighetsgemensam förfarandelag sannolikt ökar rättssäkerheten och förutsebarheten för enskilda.

8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

Till skillnad från ett flertal andra utbetalande myndigheters regelverk finns i förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden inte något uttalat uppdrag att utföra kontroller eller motverka bidragsbrott. Det anges

i stället i CSN:s regleringsbrev. Av regleringsbrevet för år 2017 följer att CSN har uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att utbetalningar från studiestödssystemet endast sker till de som är berättigade till stöd.² Det finns inte något bärande skäl till varför CSN:s uppdrag i detta avseende ska regleras på något annat sätt än för andra utbetalande myndigheter. Reglering av kontrolluppdraget i förordningen i stället för regleringsbrevet garanterar också över tid ett mer kontinuerligt fokus på kontrollfrågor. Det *tillstyrks* därför att uppdraget regleras i förordningen.

Förutom utbetalningar från studiestödssystemet handlägger CSN emellertid även andra typer av utbetalningar. Av 2 § förordningen med instruktion för Centrala studiestödsnämnden framgår att myndigheten utöver vad som följer av 1 § också ska fullgöra uppgifter enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Avseende hemutrustningslån har CSN ett regleringsbrev i vilket det emellertid saknas ett angivet uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Utredningens val av placeringen av tillägget i instruktionen talar för att det brottsmotverkande uppdraget endast ska omfatta verksamheten som anges i 1 §. Även med beaktande av officialprincipen är det enligt CSN önskvärt att skyldigheten att bedriva en effektiv kontrollverksamhet kan härledas direkt från myndighetens uppdrag på förordningsnivån och att CSN:s alla utbetalande verksamhetsgrenar behandlas på samma sätt i det aktuella avseende.

CSN delar utredningens bedömning att det är angeläget att undanröja osäkerheter i fråga om i vilken utsträckning personuppgifter får behandlas automatiserat för kontrolländamål. CSN välkomnar därför att det på sikt, och beroende på förslagen i andra pågående utredningar, görs en översyn av ändamålsbestämmelserna.

8.3.1 Lagen om underrättelseskyldighet utvidgas

CSN, som redan tillämpar lagen, har inga invändningar avseende det urval som utredningen gjort avseende vilka ytterligare ersättningar och aktörer som skulle omfattas av underrättelseskyldigheten. CSN:s uppfattning är emellertid att den föreslagna utvidgningen måste ses mot bakgrund av den utvärdering av lagen om underrättelseskyldighet som ingår i uppdraget för Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08) och därmed vidareberedas tillsammans med den utredningens kommande förslag. CSN:s förhoppning är att det inom ramen för den utredningen görs en analys av lagens tillämpningsproblem och föreslås behövliga lagändringar. Utan det befarar CSN annars att den nu föreslagna utvidgningen inte kommer att få något effektivt genomslag i praktiken.

CSN vill i sammanhanget lyfta fram några praktiska problem med lagen om underrättelseskyldighet.

² Liknande formuleringar fanns även i regleringsbreven för åren 2010-2016.

Ett sådant problem är att det redan i dag råder osäkerhet i fråga om när en underrättelse ska skickas och vilka uppgifter som ska lämnas. Lagen bygger på att handläggare på en myndighet ska göra bedömning om det finns skäl att misstänka felaktig utbetalning från en annan myndighet. En korrekt bedömning förutsätter emellertid i praktiken viss kunskap om den andra myndighetens materiella regelverk då det kan finnas ersättningar som får utbetalas parallellt. Detta kan leda till osäkerhet om när en underrättelse ska lämnas. Med fler ersättningar och aktörer som omfattas ökar också denna osäkerhet. Innan en utvidgning av underrättelseskyldigheten görs, bör det därför övervägas om inte någon myndighet bör få ett samordningsansvar i vilket bör bl.a. ingå att klargöra vilka utbetalningar från välfärdssystemen som går att förena med varandra.

Ett annat praktiskt problem i dag som försvårar lagens tillämpning är att det saknas dels myndighetsgemensamma rutiner för hur underrättelser ska göras, dels IT-stöd för uppgiftslämnandet. CSN befärrar att problemet kommer att förvärras om lagens tillämpningsområde utvidgas till fler ersättningar och aktörer utan att gemensamma myndighetsrutiner och ett gemensamt IT-stöd finns på plats. Det sistnämnda är nödvändigt för en effektiv och praktisk hantering av underrättelser.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

CSN kan instämma i utredningens slutsats att det finns behov av en tydlig skyldighet att anmäla brott mot välfärdssystemen och att det urval av aktörer som föreslås få sådan skyldighet kan resultera i att fler misstänkta brott som upptäcks också anmäls till brottsbekämpande myndigheter. Däremot anser CSN att en utökad anmälningsskyldighet som en ensam åtgärd inte per automatik innebär att fler misstänkta brott kommer att anmälas. Utredningen har redovisat vissa antaganden till varför inte brott alltid anmäls (s. 429). Enligt CSN:s uppfattning bör frågan om tillräckliga resurser lyftas fram i sammanhanget. I vissa fall kan det handla om att bidragsbrottsenheter inom de utbetalande myndigheterna är underbemannade i förhållande till antalet upptäckta misstänkta brott och att de därför, trots hög ambition, inte hinner anmäla alla misstänkta brott. En utvidgning i sig, utan några ytterligare åtgärder som t.ex. resursatsningar och uppföljningskrav, garanterar därför inte att fler brott faktiskt kommer att anmälas.

10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

CSN förutsätter att det aktuella förslaget vidarebereds tillsammans med kommande förslag från Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08).

Enligt det nu aktuella förslaget ska bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta fler aktörer och välfärdsförmåner. CSN har inga synpunkter

i sak i denna del, men efterfrågar en mer djupgående analys av hur de materiella reglerna för respektive förmån förhåller sig till uppställda brottsrekvisit.

11 Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

CSN instämmer generellt i den bild som utredningen presenterar om problemen inom Polismyndigheten (nedan polisen) när det gäller utredningen av bidragsbrott – många ärenden blir liggande och i vissa fall preskriberade, lagföringen är låg, polisen har i vissa fall dålig kunskap om de materiella reglerna m.m. CSN delar även utredningens bedömning att polisiär utredning av bidragsbrotten hittills nedprioriteras till förmån för utredning av andra brott.

CSN har trots det flera invändningar mot utredningens överväganden i denna del.

Ett av argumenten som används mot den nuvarande ordningen är att lagföringen ligger på en låg nivå. Även om myndighetens egna erfarenheter bekräftar detta, ifrågasätter CSN tydligheten i det sätt utredningen presenterat antalet misstänkta bidragsbrott och lagföringsfrekvensen av dessa. För att få en mer rättvis bild av dagens förhållanden bör den låga lagföringen ställas mot att kraven för anmälningsskyldighet är lägre ställda än kraven för att väcka åtal. Innan någon slutsats dras med utgångspunkt i den låga lagföringsnivån bör det därför analyseras hur lagföringsnivån förhåller sig till anmälningsskyldighetens utformning. CSN saknar den analysen i betänkandet.

Ett annat argument mot den nuvarande ordningen är att problemen i hanteringen av bidrags- och bedrägeribrott kvarstår trots flera tidigare åtgärder. Enligt utredningen synes dagens problem ha sin grund i ett genomgående behov av specialiserad kompetens och samverkan mellan utbetalande och brottsbekämpande myndigheter. CSN ställer sig frågande till om utredningens förslag verkligen löser detta och anser att förslagen snarare innebär att problem flyttas över till en annan enhet och myndighet. Polisen har en straffrättslig kompetens men saknar specialiserad kompetens inom de utbetalande myndigheternas regelverk. En utbetalande myndighet har däremot specialiserad kompetens inom det egna regelverket men saknar både straffrättslig kompetens och specialiserad kompetens inom övriga utbetalande myndigheters regelverk. Överflyttningen löser därmed inte dagens kompetensproblem. Den nödvändiga specialiserade kompetensen ska enligt utredningen byggas upp successivt men i så fall ställer sig CSN frågande om inte åtgärden likaväl kan genomföras inom ramen för den gällande brottsutredande organisationen. Vad utredningen påtalat om behovet av samverkan mellan berörda myndigheter kvarstår det även om brottsutredningen avseende bidragsbrotten lyfts från polisen till en utbetalande myndighet eftersom fler myndigheter än den som utses till brottsutredande är utsatta för välfärdsbrottslighet.

Utredningen lyfter fram Skatteverkets skattebrottsenheter som ett exempel på att det går att framgångsrikt bedriva brottsutredande verksamhet även *utanför* Polismyndigheten. Utredningen förefaller utgå från antagandet att om satsningen på

Skatteverkets skattebrottsenheter har lett till bättre utnyttjade resurser, enhetlig styrning och ökad kompetens, så kommer en satsning på motsvarande enhet vid en utbetalande myndighet att få liknande resultat. Det föreligger emellertid en grundläggande skillnad i arbetsförutsättningar för skattebrottsenheterna och den föreslagna brottsenheten vid en utbetalande myndighet som inte beaktats i tillräcklig omfattning. Skattebrottsenheterna utreder brott riktade huvudsakligen mot det egna verksamhetsområdet medan brottsenheten vid en utbetalande myndighet föreslås utreda brott inte bara riktade mot det egna verksamhetsområdet utan också samtliga andra utbetalande myndigheters verksamhetsområden. Denna grundläggande skillnad bidrar till att CSN ställer sig något tveksam till om erfarenheterna från Skatteverkets brottsenhet är fullt applicerbara på en motsvarande enhet för bidragsbrott.

CSN anser vidare att de presenterade alternativen till ny organisation för brottsbekämpning i vissa fall analyserats alltför översiktligt och ifrågasätter därför huruvida utredningens förslag att bilda en bidragsbrottsenhet *utanför* Polismyndigheten är den enda förändringen som kan leda till positiva resultat. Skälen till detta är följande.

Ett av argumenten för överflyttningen från polisen är att tillskjutning av ytterligare medel till myndigheten inte bedöms kunna leda till någon förändring. Samtidigt konstaterar utredningen att de anmälda bidragsbrotten för år 2016 ökat med 51 procent jämfört med år 2008, att brottsbalksbedrägerierna ökat med 90 procent under perioden 2008–2015 samt att antalet polisanmälningar är stadigt uppåtgående (s. 475-476). Utredningens slutsats blir därför att ytterligare resurser redan prövats men att positiva resultat uteblivit. Av utredningens redovisning för hittills genomförda satsningar framgår emellertid inte huruvida tidigare tillskjutna resurser till polisen öronmärktes uteslutande för bidrags- och bedrägeribrott. Om de tidigare resurserna inte avsattes för dessa brott och brotten bevisligen blivit fler, kan avsaknaden av förbättrade resultat inte skäligen användas som ett av de avgörande argumenten för att bidragsbrott inte ska fortsätta utredas av polisen.

Utredningen utgår i sina överväganden från att polisen utifrån *nuvarande* förutsättningar inte klarar av att hantera fler bidragsbrott. Det kan möjligen stämma men i stället för att föreslå att lyfta en polisiär brottsutredande uppgift från polisen bör man enligt CSN först överväga om inte polisen ska få fortsätta utreda bidragsbrott under *andra* förutsättningar. För vissa andra typer av brott, t.ex. organiserad brottslighet, har satsningar gjorts inom polisen med gott resultat. Den satsningen är enligt CSN ett exempel på hur regeringen genom tydlig styrning har fått polisen att prioritera arbetet mot organiserad brottslighet. Det skedde exempelvis genom att organisatoriska enheter med öronmärkta resurser med en uppgift att endast utreda en viss typ av ärenden inrättades. Genom de myndighetsgemensamma underrättelsecentren som skapades formaliserades även myndighetssamverkan och kunskapsutbyte på underrättelsenivå. Innan det kan bli aktuellt att lyfta över den polisiära brottsutredningen till en särskild enhet inom en utbetalande myndighet som inte tidigare haft denna typ av arbetsuppgift, bör samma modell som användes för organiserad brottslighet även prövas för bidragsbrott. En fördel med ett sådant arbets sätt skulle vara att utredare och för-

undersökningsledare skulle få möjlighet till specialisering, något som utredningen utgår endast kan ske om den aktuella brottsutredningen lyfts från polisen. En annan fördel är att resurser avsatta för bidragsbrott skulle kunna fredas från annan brottsbekämpande verksamhet, något som utredningen i stället använt som argument för att inrätta en brottsutredande enhet vid en utbetalande myndighet. Mot denna bakgrund anser CSN att det finns andra lämpliga alternativ till utredningens förslag, som t.ex. att en bidragsbrottsenhet *inom* polisen med öronmärkta utredare och resurser inrättas. Det alternativet har inte närmare analyserats av utredningen men bör övervägas i det fortsatta arbetet.

Enligt CSN bör utgångspunkten för allt polisiärt arbete, däribland rätten att använda straffrättsliga tvångsmedel, av rättssäkerhetsskäl förbehållas polisen. Ett förslag om att överflytta en polisiär brottsutredning av en viss brottstyp och användningen av ett flertal straffrättsliga tvångsmedel från polisen till en förvaltningsmyndighet som inte tidigare haft någon liknande verksamhet och vars huvudsakliga uppgift hittills är att betala ut förmåner ur välfärdssystemen måste föregås av en djupgående analys av alla aspekter av ett sådant förslag. Då en sådan analys saknas i betänkandet kan CSN inte *tillystyrka* förslaget i denna del.

11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan samt

11.5 Närmare om utformning av Försäkringskassans bidragsbrottsenhet

CSN kan instämma i utredningens bedömning att placering av en särskild brottsenhet vid en utbetalande myndighet skulle kunna ha vissa fördelar men anser att förslaget är förenat med flera grundläggande problem. CSN har därför vissa synpunkter i denna del. Synpunkterna är dock inte direkt kopplade till Försäkringskassan utan är generella och skulle gälla oavsett vilken utbetalande myndighet som utredningen kunde ha föreslagit.

Utredningen anser att valet av placeringen av brottsenheten styrs av behovet av en enhetlig styrning av resurser och prioriteringar vilket förutsätter att brottsbekämpningen kopplas till en myndighet vars arbete och kontroll har betydelse för inflödet till den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen väljer därför Försäkringskassan med motiveringen att myndigheten står för majoritet av anmälningarna. Försäkringskassan skulle därmed få kontroll över hela kedjan och kan anpassa sina utredningsresurser efter inflödet av ärenden. Enligt CSN:s mening utgör detta en risk för att Försäkringskassan i stället anpassar sina kontroller efter bidragsbrottsenhetens kapacitet att utreda ärenden. CSN befarar också att placeringen av enheten vid Försäkringskassan utgör en risk för att ärenden om misstänkta bidragsbrott riktade mot Försäkringskassan utreds snabbare än brott mot andra utbetalande myndigheter. Även om intentionen tvivelsutan blir att bidragsbrott från alla anmälade myndigheter ska behandlas på samma sätt kommer avsaknaden av spetskompetens inom övriga myndigheters regelverk i praktiken leda till att ärenden där det redan finns spetskompetens, dvs. den egna kompetensen inom Försäkringskassan, behandlas snabbare. Utredningen har som ett problem med dagens ordning påtalat att polisen saknar erforderlig spetskompetens om de anmälade myndigheternas regelverk. CSN kan inte se att det pro-

blemet kommer att lösas genom att brottsutredningen flyttas till *en* av de utbetalande myndigheterna. Enligt utredningen ska brottsenheten på sikt bygga upp en bred spetskompetens men enligt CSN skulle detta likväl kunna appliceras på den nuvarande brottsutredande organisationen, vilket skulle bidra till att lösa det problem som lyfts fram av utredningen utan att en helt ny brottsutredande organisation behöver inrättas.

Utredningen betonar vid flera tillfällen hur viktigt det är att den specifika kompetensen som finns hos Försäkringskassan tas tillvara. CSN vill dock förtydliga att denna kompetens sträcker sig enbart till Försäkringskassans materiella regler och inte till de övriga myndigheternas. CSN har ovan bemött utredningens användning av Skatteverkets skattebrottsenheter som ett facit för hur effektivt det kan bli när en brottsutredande enhet placeras vid en förvaltningsmyndighet. I denna del vill CSN också peka på att Skatteverkets positiva resultat i viss mån kan härledas till att enheten, förutom den skattemässiga kompetensen som redan finns inom den egna myndigheten, endast behövde bygga upp en straffrättslig kompetens. Brottsenheten vid Försäkringskassan behöver däremot, förutom den straffrättsliga kompetens, bygga upp en betydligt bredare kompetens inom samtliga utbetalande myndigheters regelverk. Det argument som utredningen använder mot att exempelvis inrätta enheten vid Skatteverket – att det ligger långt från Skatteverkets verksamhet att inom ramen för Skatteverkets uppdrag och kompetensområde bygga upp kompetens som rör materiella regler om utbetalningar från välfärdssystemen samt kontrollsystem – kan enligt CSN:s mening även användas som ett argument *mot* en placering vid Försäkringskassan.

Utredningen behandlar inte i någon större omfattning frågan om hur uppbyggnaden av specialiserad kompetens beträffande de övriga utbetalande myndigheters regelverk ska göras i praktiken eller vilken kapacitet som behövs för att brottsenheten ska få bättre resultat än polisen. Ett rimligt antagande är att den nödvändiga kompetensen i dag finns på de övriga utbetalande myndigheterna och att den kompetens som utredningen förespråkar ska byggas upp inom brottsenheten kommer att komma från övriga myndigheter. Det torde vara en förutsättning för att brottsenheten ska kunna fungera i praktiken. Utredningen behandlar emellertid inte närmare frågan hur de övriga utbetalande myndigheterna kommer att påverkas av detta eller hur det kommer inverka på myndigheternas möjligheter till den egna kontrollverksamheten och det egna bidragsbrottsarbetet.

Utredningen menar också att en brottsenhet vid Försäkringskassan bör resultera i positiva effekter när det gäller den straffrättsliga kompetensen inom hela myndigheten (s. 489). CSN ställer sig dock frågande till hur övriga utbetalande myndigheter skulle gagnas av Försäkringskassans ökade straffrättsliga kompetens eller på vilket sätt den ökade kompetensen hos Försäkringskassan kommer att höja kvaliteten i övriga myndigheters brottsanmälningar.

I betänkandet lyfts fram vikten av att kontrollutredningar och brottsutredningar hålls organisatoriskt åtskilda. Vad CSN saknar i den delen är en analys av hur placeringen av en brottsutredande enhet vid Försäkringskassan påverkar allmän-

hetens förtroende för myndigheten eftersom den å ena sidan kommer att betala ut förmåner till enskilda och å andra sidan utföra polisiär utredning av brott mot samma typer av förmåner. En liknande analys finns t.ex. gällande förslaget om att kommunernas socialtjänster ska omfattas av underrättelseskyldigheten (s. 396). CSN anser att en sådan analys bör göras även avseende förslaget om placeringen av brottsenheten vid Försäkringskassan.

Utredningen föreslår att brottsenheten vid Försäkringskassan ska få vissa polisiära befogenheter. Som ett argument lyfter utredningen fram att vissa andra brottsenheter också har sådan befogenhet. De myndigheter som i dag har befogenhet att bl.a. inleda förundersökning (Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen) är emellertid mer kontrollerande och polisiära i sitt grunduppdrag än Försäkringskassan. Skatteverket, som utredningen särskilt lyft fram som en modell, har varit en kontrollmyndighet under en lång tid, medan Försäkringskassan hittills inte haft en sådan funktion. Trots denna avgörande skillnad i myndigheternas grunduppdrag föreslås enheten vid Försäkringskassan ges *större* polisiära befogenheter än exempelvis Skatteverkets brottsenheter.

Enligt utredningens förslag ska brottsenheten vid Försäkringskassan få rätt att besluta om att inleda och leda förundersökning om bidragsbrott, vilket är en mer omfattande rätt än vad Skatteverkets brottsenheter har. Rätten att få inleda och leda en förundersökning är en ingripande åtgärd som bör förbehållas åklagare och polisen. Även med beaktande av att vissa bidragsbrott och den efterföljande förundersökningen kan vara av enklare natur så bidrar mängden av materiella regler om olika utbetalningar till vissa bedömningssvårigheter. Om då förundersökningsledaren därutöver saknar den straffrättsliga kompetensen kan även enkla förundersökningar bli svåra. Även med beaktande av att brottsenheten på sikt skulle kunna bygga upp både straffrättslig och specialiserad kompetens för alla typer av utbetalningar kommer det i vart fall under den inledande fasen att finnas en stor kompetensbrist. Brottsenheten föreslås även kunna biträda en åklagare vid förundersökning av andra brott. Det är emellertid oklart vilka typer av brott som utredningen avser här eller hur gränsdragningen ska göras. CSN ifrågasätter därför lämpligheten av dessa två förslag och anser att utredningens analys i denna del inte är tillräcklig.

Därutöver föreslås att brottsenheten ska kunna besluta om och verkställa vissa straffprocessuella tvångsmedel. Straffprocessuella tvångsmedel är en av samhällets mest ingripande åtgärder som av flera grundläggande skäl, inte minst rättssäkerhetsskäl, bör förbehållas åklagare och poliser. Tillämpningen av tvångsmedel ställer särskilda kunskapskrav och hanteringen av tvångsmedel ingår som en central del av polis- och åklagarväsendets verksamhet och utbildning. CSN anser därför att man generellt måste vara försiktig med att överlåta rätten att besluta om och verkställa tvångsmedel till andra yrkeskategorier än åklagare och poliser. CSN anser därtill att utredningens överväganden inte analyserat frågan tillräckligt och att förslaget är förenat med betänkligheter. CSN *avstyrker* därför förslaget i denna del.

Förslaget till lagen om Försäkringskassans brottbekämpande verksamhet reglerar i huvudsak de materiella reglerna kring enhetens befogenheter. För att enheten ska kunna hantera bidragsbrottsärenden förutsätts viss personuppgiftsbehandling. CSN har noterat att det i utredningens förslag saknas en reglering gällande Försäkringskassans behandling av personuppgifter i dess brottbekämpade verksamhet, dvs. i syfte att utreda bidragsbrott. CSN efterlyser därför ytterligare utredning i fråga om nödvändigt lagstöd för personuppgiftsbehandling i syfte att utreda bidragsbrott.

CSN anser också att utredningen lämnar vissa praktiska frågor om den föreslagna brottsenheten utan svar. Utredningen har inte närmare berört frågan om vilken kapacitet brottsenheten måste ha för att kunna hantera utredningen av bidragsbrott på ett mer effektivt sätt än vad som hittills varit fallet hos polisen, när enhetens verksamhet bör fungera med full kapacitet eller vilken kompetens som bör finnas. Inte heller har frågan om hur personalen med rätt kompetens ska kunna rekryteras snabbt så att verksamheten kan komma igång. En annan obesvarad fråga är om den fysiska och geografiska placeringen av enheten.

11.4.3 Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten

Utredningen föreslår att hanteringen av bidragsbrott flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten. Av utredningens överväganden framgår inte på vilket sätt åklagarnas handläggning av bidragsbrotten är problematisk eller bristfällig. Såvitt CSN uppfattat utredningens slutsatser förefaller förslaget inte ha föranletts av något missnöje mot eller kritik av åklagare. Tvärtom konstaterar utredningen att det inom Åklagarmyndigheten byggts upp både djup och bred kompetens inom bidragsbrott. Särskilt komplicerade och kvalificerade brott har också med framgång utretts av Internationella åklagarkammaren och det förefaller finnas en bra samverkan mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten vid blandbrottslighet. CSN kan därför svårligen se nyttan av att flytta över ansvaret på det föreslagna sättet.

Ett av de viktigaste argumenten för överflyttning av ansvaret är enligt utredningen att det förekommer att bidragsbrott och skattebrott kombineras och att de kan sägas vara "två sidor av samma mynt". Det är dock oklart hur vanligt det är att dessa brott kombineras eller på vilket sätt utredningen menar att dagens hantering skulle vara bristfällig. I utredningen lyfts fram att det förekommer att personer på olika sätt kombinerar bidragsbrott mot Försäkringskassan med skattebrott. För CSN:s del förekommer det emellertid sannolikt inte alls. Den rapport från ISF och Brå (2011:12) som utredningen hänvisar till (s. 493) baseras på fallstudier och intervjuer varför det inte går att dra några slutsatser om hur vanligt det är att dessa brottstyper kombineras. Som utredningen påpekat är företag ofta involverade i dessa fall. Visserligen kan företagsinblandningen innebära att brotten blir mer kvalificerade till sin natur men det är oklart varför utredningen anser att Åklagarmyndigheten inte skulle kunna fortsätta hantera dessa, i synnerhet när utredningen inte redogör för någon brist med dagens hantering. Det bör också

beaktas att denna typ av blandbrottslighet sannolikt utgör en mycket liten andel av det totala antalet anmälda bidragsbrott. Frågan ställer sig därför om förekomsten av blandbrottslighet bör utgöra ett så tungt skäl för överflyttning.

Ett annat argument för överflyttning skulle enligt utredningen vara att Ekobrottsmyndigheten utför återrapporteringen till sin anmälände myndighet på ett bra sätt. Det finns inget som hindrar att nuvarande brottsbekämpande myndigheter tillgodogör sig Ekobrottsmyndighetens erfarenheter och arbetsätt med återrapporteringen, i stället för att detta ska utgöra ett argument för överflyttning av ansvaret.

Mot denna bakgrund delar CSN inte bedömningen att överflyttning av ansvaret för bidragsbrott från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten skulle vara förenat med någon märkbar nytta i arbetet mot bidragsbrott och *avstyrker* därför förslaget.

11.5.5 Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen

Utredningen har föreslagit att Försäkringskassan ska ta över polisens brottsförebyggande arbete och samtidigt bedömt att detta inte behöver regleras särskilt eftersom myndigheten redan har ett uppdrag att arbeta brottspreventivt inom sitt område (s. 511). CSN delar inte utredningens bedömning utan anser att det bör förtydligas i myndighetens instruktion att Försäkringskassan tar över det bidragsbrottsförebyggande arbetet för *bidragsbrott generellt*. CSN befarar att otydligheten annars kan leda till att det brottspreventiva arbetet inom den egna verksamheten prioriteras framför andra utbetalande myndigheters verksamhet.

Sammanfattande synpunkter på kapitel 11

Sammantaget anser CSN att utredningen inte tillräckligt övervägt samtliga alternativ samt att förslaget om en ny brottsenhet med stora polisiära befogenheter vid en utbetalande myndighet – enligt utredningens förslag Försäkringskassan – är förenat med betänkligheter och vissa grundläggande problem. CSN *avstyrker* därför förslaget och efterlyser en mer djupgående analys av hur bidragsbrotten ska hanteras i framtiden.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

CSN delar utredningens bedömning att en samordnad utbetalningsfunktion kan bidra till minskande antal felaktiga utbetalningar och anser att den skulle kunna verka försvårande och avskräckande för de som önskar missbruka välfärdssystemen. Mot bakgrund av något liknande inte funnits i den svenska förvaltningen i den föreslagna omfattningen instämmer CSN i utredningens bedömning att frågan bör utredas i en särskild utredning.

Principiellt önskar dock CSN redan nu lyfta fram en synpunkt som bör beaktas i det vidare arbetet med förslaget. Till skillnad från många andra utbetalande myn-

digheter utgör återbetalning av lån en stor och viktig del av CSN:s verksamhet. Det bör därför inom ramen för det vidare arbetet med förslaget analyseras särskilt vilka konsekvenser en samordnad utbetalningsfunktion skulle kunna få myndighetens inbetalningsfunktion.

15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I de delar som berör CSN bedöms den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet inte medföra några större konsekvenser för myndighetens verksamhet. Vissa av förslagen, bl.a. den utökade underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen, kommer att medföra kostnader för myndigheten, men de bedöms dock kunna rymmas inom befintligt anslag.

Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet av lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet förefaller emellertid inte vara realistisk. CSN har också vissa invändningar mot de bedömningar som utredningen gjort i fråga om övergången till den nya brottsutredande organisationen. Enligt utredningen kan den nya lagen komma att gälla även för sådana förundersökningar som inlett före ikraftträdandet samtidigt som man utgår från att den operativa verksamheten kommer att påbörjas först när organisationen och kompetensen finns på plats. Det är enligt CSN:s mening oklart hur lång tid det kommer att ta innan organisationen och kompetensen finns på plats och vad som kommer att hända med brottsanmälningar under perioden från ikraftträdandet till dess brottsenheten har en fungerande operativ verksamhet med rätt kapacitet och kompetens. CSN hyser oro för att redan gjorda brottsanmälningar kommer att hamna ”mellan stolarna” och preskriberas under denna period. En annan oklarhet är hur övergången i praktiken ska gå till med halvfärdiga förundersökningar. Om dessa flyttas över från polisen till brottsenheten kan utredningstiden förlängas eftersom utredningen får börjas om och då riskeras preskription för fler misstänkta bidragsbrott. Mot denna bakgrund anser CSN att utredningens överväganden i fråga om övergången till den föreslagna nya brottsutredande organisationen bör övervägas ytterligare och att övergången i viss mån bör regleras tydligare.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksjuristen Emina Fazlic. I arbetet med remissvaret har även utredarna Karin Henning och Caroline Persson, kontrollanalytikern Helena Rönnblom och verksamhetscontrollern Björn Hammarstedt deltagit.

Åke Svensson

Emina Fazlic