



Regeringskansliet  
Finansdepartementet

## Remissvar – Betänkandet Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)

Mot bakgrund av de intressen Åklagarmyndigheten har att beakta lämnas följande synpunkter på förslagen i betänkandet.

### Sammanfattning

Åklagarmyndigheten tillstyrker i stort utredningens förslag men har några kommentarer i enskilda delar. Åklagarmyndigheten är positiv till utredningens förslag att det ska göras mer för att motverka och stoppa felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet då repressiva åtgärder i form av lagföring aldrig ensamt kan lösa problemen. Det är angeläget att de utbetalande myndigheterna fortsätter att utveckla sitt kontrollarbete för att hindra felaktiga utbetalningar och det som föreslås i betänkandet är ett efterlängtat komplement till deras arbete. En ökad möjlighet till sambearbetning av information från olika källor är i arbetet mot välfärdsbrottslighet en nyckelfaktor. Det tillstyrks att det införs ett system med transaktionskonto för utbetalningar från välfärdssystemen och att analyser görs på det sätt som föreslås, det finns ingen erinran mot att Myndigheten för utbetalningskontroll (nedan Myndigheten) inrättas och får i uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.

### System med transaktionskonto, kapitel 5

Åklagarmyndigheten tillstyrker att det införs ett system med transaktionskonto för betalningar från välfärdssystemen. Det föreslagna systemet kan förväntas öka möjligheterna att utreda och lagföra bedrägeri- och bidragsbrottslighet, särskilt sådan som bedrivs organiserat och systematiskt.

Det finns en risk att systemet som föreslås kan uppfattas som en sammanblandning av statens olika utbetalningar och det behöver tillses att det inte får oönskade straffrättsliga konsekvenser, t.ex. att någon skada för staten inte anses ha uppkommit eftersom brottsvinsten av ett bidragsbrott motsvaras av en annan utbetalning (eller kreditering) man skulle haft rätt till trots att det egentligen är olika system.

### **Utbetalningar som omfattas av systemet med transaktionskonto, avsnitt 5.2 (och avsnitt 12.1)**

Det är av betydelse att så många utbetalande aktörer som möjligt ansluter sig till systemet med transaktionskonto. Annars finns det, som utredningen framhåller, risk för att brottsligt utnyttjande av välfärdssystemen flyttas till de utbetalnings-system som ännu inte anslutit sig till transaktionskontosystemet. Om t.ex. kommunerna inte ansluts till systemet finns risk för ökat missbruk av viss ersättning enligt LSS och försörjningsstöd. Det är därför, om utredningens förslag realiserar, angeläget att kommunernas anslutning till systemet utreds. Detsamma gäller vilka förändringar som krävs för att Migrationsverkets utbetalningar ska kunna anslutas till systemet.

Det bör övervägas om inte Länsstyrelsernas utbetalningar av lönegaranti vid konkurser bör anslutas till systemet.

Det är inte helt tydligt om utbetalningar som sköts av andra myndigheter än Skatteverket, men som bokförs på skattekontot, ska omfattas av systemet, t.ex. utbetalningar från Tillväxtverket avseende korttidsarbete.

### **Utbetalningstidpunkten, avsnitt 5.4**

De utbetalningar som föreslås gå via transaktionskontot kan vara brottsutbyte av såväl bidragsbrott som bedrägerier. Tidpunkten för när utbetalning sker är av betydelse eftersom detta styr när ett bedrägeri fullbordas. Det är inte helt tydligt om det ska finnas en möjlighet för utbetalande myndighet att innan utbetalning ändra eller stoppa ett till Myndigheten skickat betalningsuppdrag. Eftersom det enligt det föreslagna systemet kommer förflyta viss tid mellan att underlaget registreras på transaktionskontot och utbetalning sker kan detta få straffrättsliga konsekvenser på grund av reglerna om frivilligt tillbakaträdande (5 § bidragsbrottslagen och 23 kap. 3 § brottsbalken). Dessa frågor behöver enligt Åklagarmyndighetens uppfattning belysas mer i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### **Profilering, likabehandling och diskriminering, avsnitt 6.1.2**

Åklagarmyndigheten delar betänkandets slutsats att Myndighetens dataanalyser och urval inte ska användas för riskprofilering av enskilda inför utbetalande myndigheters beslut om utbetalningar. Däremot delar Åklagarmyndigheten inte slutsatsen att myndigheter inte ska få vända sig till Myndigheten för att ställa frågor om personers utbetalningar. Det vore av värde att utbetalande myndigheter inom ramen för sin egen kontrollverksamhet kunde få tillgång till

information om personens övriga utbetalningar från välfärdssystemet, information som kommer finnas hos Myndigheten. Det kan knappast förväntas att Myndigheten ska upptäcka samtliga de fall som de utbetalande myndigheterna, inom sin kontrollverksamhet, väljer att granska. Myndighetens uppgifter skulle kunna vara av värde även i sådana fall den själv inte upptäckt. Detsamma gäller de brottsbekämpande myndigheterna i de fall förundersökning inletts.

### **Uppgifter som behövs för dataanalyser och urval, avsnitt 6.2**

Åklagarmyndigheten tillstyrker att Myndigheten ska få tillgång till de uppgifter som föreslås. Åklagarmyndigheten vänder sig dock mot beskrivningen av att s.k. onlineidentifikatorer skulle vara extra integritetskänsliga (avsnitt 6.2.13). Vem som är abonnent till en viss ip-adress är en sådan uppgift som ska lämnas ut vid misstanke om alla brott, enligt 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation, och är närmast att jämföra med en adressuppgift eller ett telefonnummer. I förhållande till vilka andra uppgifter Myndigheten förväntas hantera, exempelvis uppgifter om enskildas hälsotillstånd förefaller en uppgift om från vilken ip-adress en ansökan gjorts närmast harmlös. Mot bakgrund av den potentiella nyttan av att kunna använda sådana uppgifter förefaller det ologiskt och otidsenligt att inte ge Myndigheten möjlighet att använda sådana uppgifter. Exempelvis skulle sådana uppgifter kunna användas för att upptäcka om ansökningar från flera personer som inte har en relation med varandra görs från samma ip-adress. Att sådana uppgifter måhända i nuläget inte samlas in av samtliga utbetalande myndigheter bör inte hindra Myndigheten från att använda sådana uppgifter om de finns tillgängliga.

### **Ingen skyldighet att anmäla brott, avsnitt 7.3.9**

Den överblick som Myndigheten för utbetalningskontroll kan förväntas få genom sina granskningar kommer skilja sig från den som enskilda utbetalande myndigheter får. Om Myndigheten upptäcker misstänkta bidragsbrott mot flera utbetalande myndigheter vore det olyckligt om detta inte anmäldes till brottsbekämpande myndigheter i ett sammanhang. En sådan övergripande bild skulle nämligen kunna vara mycket värdefull i bedömningen av hur brotten ska bedömas och för frågan om uppsåt. Om dessa brott istället anmäldes var för sig av de utbetalande myndigheterna skulle det sannolikt leda till en missvisande bild av hur omfattande brottsligheten är. I det stora ärendeflöde som polis och åklagare har att hantera vore en sådan samlad bild värdefull för att kunna göra en nödvändig prioritering av utredningsresursen. En sådan anmälan bör också göras så tidigt som möjligt för att möjliggöra att rätt utredningsinsatser vidtas i

ett skede då gärningspersonen inte känner till att denne är upptäckt. Sådana insatser, ex. fysisk spaning, har visat sig direkt avgörande för att kunna lagföra allvarliga bidrags- och bedrägeribrott. Att låta utbetalande myndigheter sköta anmälningarna i dessa fall skulle öka risken för att någon av dem, som inte har helhetsbilden, genom exempelvis en process om återkrav, varskor gärningspersonen. För att säkerställa att dessa ärenden hanteras på ett samlat sätt menar Åklagarmyndigheten att det bör föreligga en anmälningsskyldighet för Myndigheten, i vart fall när den upptäcker brott som riktar sig mot flera utbetalande myndigheter.

Förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, inledas när det finns anledning att anta brott. Såväl folkbokföringsbrott som oaktsamma och uppsåtliga bidragsbrott är straffbelagda. Betänkandet använder samma begrepp (ex. 11.5.2 och 11.5.3) för att beskriva när Myndigheten ska vidta vissa åtgärder, bl.a. att underrätta en annan myndighet eller inleda en fördjupad granskning. Detta framstår som något besynnerligt med hänsyn till att informationen som Myndigheten kommer behandla många gånger hade varit tillräcklig för att inleda förundersökning och Myndigheten i sin uppdragsbeskrivning närmast ges brottsbekämpande uppgifter (se mer nedan under kapitel 9).

#### **En ny myndighet för utbetalningskontroll, kapitel 9**

Åklagarmyndigheten har i och för sig ingen erinran mot att det inrättas en ny myndighet som får uppdraget att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Åklagarmyndigheten är positiv till den ökade förmåga att bekämpa brott mot välfärden som det föreslagna systemet kommer medföra och vill understryka att den information Myndigheten kommer få tillgång till kommer bli mycket viktig i bekämpandet av organiserad och systematisk brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Åklagarmyndigheten ställer sig därför frågande till vissa delar i betänkandet som skapar oönskad distans till de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Detta gäller t.ex. att Myndigheten ska vara en nätverksmyndighet i samverkan mot organiserad brottslighet (avsnitt 9.7.2) och förbudet mot att använda tidigare lagföringar som urvalskriterier (avsnitt 10.5.2).

Den nya myndigheten har redan genom uppgiftsbeskrivningen getts ett brottsbekämpande uppdrag. Uppgiften att förebygga felaktiga utbetalningar innebär i praktiken ett brottspreventivt uppdrag och att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar innebär i praktiken att arbeta mot bidragsbrott och bedrägerier. Att uppdraget även kommer omfatta utbetalningar som inte är

brottsliga förtar inte detta. Den faktiska verksamhet som Myndigheten föreslås bedriva är närliggande polisiär underrättelseverksamhet (jfr avsnitt 7.4.2). Åklagarmyndigheten finner det angeläget att det inte råder några oklarheter i Myndighetens roll i detta avseende och det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet eller på annat sätt tydliggöras att och hur Myndigheten förväntas samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna. Eftersom Myndigheten inte ska kunna ompröva utbetalande myndigheters utbetalningsbeslut finns det än mindre anledning att göra en hård skiljelinje mellan denna och brottsutredande myndigheter.

Eftersom Myndigheten ska ha i uppdrag att stoppa felaktiga utbetalningar, men inte ha möjlighet att om- eller överpröva utbetalande myndigheters beslut om utbetalning, behövs en metod för att de utbetalande myndigheterna ska ges erforderlig tid att ändra sitt utbetalningsbeslut för det fall Myndigheten upptäcker att det är eller kan misstänkas vara felaktigt. Ett sådant system skulle kunna vara att tillfälligt skjuta upp den aktuella utbetalningen och underrätta den utbetalande myndigheten som då får en kortare tid på sig att utreda frågan. Fattar inte den utbetalande myndigheten något annorlunda beslut kan betalningen ske.

### **Bevarande och gallring, avsnitt 10.8**

När välfärdsbrott upptäcks har de ofta pågått en inte obetydlig tid. Inte sällan finns ett behov av att undersöka händelser långt tillbaka i tiden. Även om uppgifterna som tas fram hos Myndigheten kan vara bevarade hos andra myndigheter är den sammanställning som Myndigheten tar fram tämligen unik och kan förväntas vara av värde i en förundersökning. Att sådana uppgifter därför ska gallras efter ett år från avslutad granskning framstår som alltför fort och Åklagarmyndigheten vill därför se att uppgifterna bevaras under en längre tid. I sammanhanget kan påpekas att preskriptionstiden för de minst allvarliga bidragsbrotten är fem år.

### **Offentlighet och sekretess, kapitel 11**

Åklagarmyndigheten finner, i motsats till utredningen, det nödvändigt att det införs en sekretessreglering gentemot enskilda. När det handlar om organiserad och systematisk brottslighet mot välfärdssystemet är denna ofta svårutredd. Utredning av pågående brott är ofta, enligt Åklagarmyndighetens uppfattning, en viktig faktor för att kunna utreda och lagföra den här typen av brottslighet. Om det inte är möjligt att hemlighålla att en fördjupad granskning genomförs riskerar en eventuell kommande förundersökning om den brottsligheten att ytterligare försvåras.

**Konsekvenser, avsnitt 14.9.3**

Det system med transaktionskonto och Myndighetens föreslagna verksamhet har potential att generera en ökad ärendemängd av komplicerad och svårutredd brottlighet. Detta kan medföra en ökad belastning även för Åklagarmyndigheten. På det underlag som finns går det dock inte att närmare ange omfattningen.

---

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Johan Lengholm. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och överåklagaren Astrid Eklund deltagit.



Petra Lundh

*Kopia till*

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen

Biblioteket

Paula Ljunggren, chefssekreterare