



AKADEMIN FÖR HÄLSA OCH ARBETSLIV  
Avdelningen för socialt arbete och kriminologi

---

# Brott mot välfärdssystemen

En studie av problemframställning och åtgärdsförslag

Agnes Billström och Anette Nyström

2021

Examensarbete, Grundnivå (kandidatexamen), 15 hp  
Kriminologi  
Kandidatprogram i utredningskriminologi

Handledare: Amir Rostami  
Examinator: Sofia Wikman

---



## **Crime against the welfare system – a study of presented problems and proposed measures**

### **Abstract**

Through a qualitative content analysis of the state public investigations, it's been studied how welfare crime is presented and what measures are proposed between 2017-2020. The purpose of the study has also been to investigate whether the consultation bodies are positive or negative. The theoretical framework for the study is based on *The Privilege of Formulating the Problem, Measures to Define Causes* and the criminal policies approaches *control* and *punishment*. Through the analysis, it has emerged that there is an emphasis on crime that is large-scale and sophisticated. The measures proposed are mainly increased control and expanded criminal law. The consultative bodies are largely in favour of what is presented in the state public investigations. The analysis of the investigations shows that the studies of the magnitude of crime are very uncertain which leads to a lack of knowledge about crime against the welfare system.

Key word: Welfare Fraud, Incorrect Payments, Presented problems, Crime Prevention, Crime Punishment

## **Sammanfattning**

Brott mot välfärdssystemen har fått större uppmärksamhet under de senaste decennierna. Genom en kvalitativ innehållsanalys av statens offentliga utredningar studeras hur välfärdsbrottslighet framställs och vilka åtgärder som föreslås under åren 2017-2020. Syftet med studien har också varit att undersöka vilken kritik eller stöd som remissinstanserna lämnar. De teoretiska utgångspunkterna för studien har varit *problemformuleringsprivilegiet*, *åtgärder som orsaksdefinition* samt de kriminalpolitiska angreppssätten *kontroll* och *straff*. I de fyra utredningar som legat till grund för analysen har det framkommit att det finns en betoning på den brottslighet som är storskalig och sofistikerad. De åtgärder som föreslås handlar till stor del om utökad kontroll och straff. Remissinstanserna ställer sig i stor utsträckning positiva till det som presenterats i utredningarna. Analysen av utredningarna visar att i de studier som genomförts för att studera brottslighetens omfattning framkommer en stor osäkerhet, vilket leder till att kunskapen om brottsligheten är bristfällig.

Nyckelord: Välfärdsbrottslighet, Felaktiga utbetalningar, Problemframställning, Brottsprevention, Straffrättsliga åtgärder

## Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	1
1.1 Syfte och frågeställningar .....	3
1.2 Begreppsdefinitioner.....	3
1.3 Disposition .....	4
2. TIDIGARE FORSKNING.....	4
2.1 Tillvägagångssätt .....	5
2.2 Vetenskapliga artiklar .....	5
3. TEORI.....	10
3.1 Problemformuleringsprivilegiet.....	10
3.2 Åtgärder som orsaksdefinition.....	11
3.3 Kriminalpolitiska angreppssätt .....	11
3.3.1 Kontroll som kriminalpolitisk åtgärd.....	11
3.3.2 Straffinriktad kriminalpolitik .....	12
4. METOD .....	13
4.1 Vetenskapsteoretisk utgångspunkt.....	13
4.2 Datamaterial och urval .....	14
4.3 Analysmetod .....	15
4.4 Metodologiska avgränsningar .....	16
4.5 Trovärdighet och pålitlighet.....	16
4.6 Forskningssed .....	17
5. RESULTAT OCH ANALYS .....	17
5.1 Brottligheten som storskalig och sofistikerad .....	18
5.1.1 Remissvar.....	21
5.2 Osäkra bedömningar .....	22
5.2.1 Omfattning .....	22
5.2.2 Uppsåtlighet .....	25
5.2.3 Remissvar.....	26
5.3 Förebyggande åtgärder.....	28
5.3.1 Remissvar.....	32
5.4 Integritetspåverkan.....	35
5.4.1 Remissvar.....	38
5.5 Straffrättsliga åtgärder .....	40
5.5.1 Remissvar.....	43
6. DISKUSSION.....	45
6.1 Vidare forskning .....	49
Litteraturlista.....	50
Bilaga 1. Utvalda avsnitt.....	56
Bilaga 2 - Tabeller .....	58

# 1. INLEDNING

Under mitten av 1950-talet genomfördes en viktig förändring för den svenska välfärden då socialhjälpslagen infördes år 1956 och ersatte den tidigare fattigvårdslagen (Östberg & Andersson, 2013, s. 115). Den nya lagen innebar ett modernt socialförsäkringssystem och att människor som saknade möjlighet att försörja sig skulle få socialt stöd. Lagen riktade sig till den som var sjuk, gammal eller av andra skäl kunde ha behov av ekonomisk hjälp (ibid.). Sverige har varit ett starkt välfärdsland, och begreppet välfärd kan sägas omfatta de välfärdstjänster som finns, som skola vård och omsorg samt socialförsäkringssystemet (Välfärd i Sverige, u.å). Att prata om brott mot välfärdssystemen är ett relativt nytt fenomen (Korsell, 2005, s. 37-38). Startskottet för diskussionen tros vara Riksrevisionsverkets rapport från 1995, "Fusk - systembrister och fusk i välfärdssystemen". I och med den ekonomiska krisen under 1990-talet blev att stoppa fusk mot välfärden en viktig fråga (ibid.). Under 2000-talet har frågan blivit mer aktuell och en strängare syn på brott mot välfärdssystemen har etablerats. Det som tidigare uppfattades som godtrogna misstag har blivit allvarliga brott (Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet, 2011, s. 14).

Drygt 50 år efter att den nya socialhjälpslagen infördes presenterar den dåvarande regeringen ledd av Moderaterna ett förslag på en helt ny bidragsbrottslag (2007:612). Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 januari 2008. Tidigare hade brott mot välfärdssystemen utgjort en del av den generella bedrägeribestämmelsen i brottsbalken. Bidragsbrotten regleras i bidragsbrottslagen och gäller ersättningar och bidrag som utbetalas från statliga myndigheter och kommuner (2007:612). Den som lämnat oriktiga uppgifter eller utelämnat att ändra förändrade förhållanden kan dömas för brott (ibid.). Genom lagen och det nya bidragsbrottet signalerades att brott mot samhällets välfärdssystem är mycket allvarliga (Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet, 2011, s. 14).

I den aktuella studien kommer fyra av statens offentliga utredningar med tillhörande remissvar ligga till grund för undersökningen. Utredningarna behandlar frågan om åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det är viktigt att studera statliga utredningar inom kriminalpolitiken för att få en ökad förståelse för vilka grunder åtgärder vilar på. Det ger oss större möjlighet att granska den förda

kriminalpolitiken. Det har inte tidigare genomförts en sådan kartläggning av utredningarna och de åtgärder som presenteras. Nedan följer en sammanfattning av de utredningar som legat till grund för studien.

I utredningen Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra och upptäcka och beivra (Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden, SOU 2017:37), har syftet varit att genomföra en undersökning av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet genom att identifiera risker i välfärdssystemen. Det har även genomförts en översyn gällande uppföljning och kontroll hos de utsatta myndigheterna samt en analys för att påtala respektive myndighets förutsättning att utreda och motverka välfärdsbrott, i avsnittet presenteras även föreslagna åtgärdsförslag (SOU 2017:37, s. 89).

Utredningen om Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen - en utvärdering (Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen, SOU 2018:14), har undersökt om syftena bakom införandet av bidragsbrottslagen har uppnåtts, hur reglerna påverkat medborgarnas tilltro till välfärdssystemen och vilka konsekvenser införandet av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar fått för berörda myndigheter. Utvärderingen ger även förslag på hur lagarna bör utvidgas. Utvärderingen har även genomfört en kartläggning över hur arbetet sett ut och vilken kunskap som finns hos de berörda instanserna gällande bidragsbrott (SOU 2018:14, s. 38-39).

Uppdraget för utredningen Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2019:59), var att ta fram en övergripande bild över vilka kunskapsbaserade resurser som finns för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande system inom skatteområdet. I uppdraget ingick även att lämna förslag på en samlad uppföljning av de insatser som genomförs av berörda myndigheter samt att föreslå en modell som möjliggör bedömningar av problematiken (SOU 2019:59, s. 53).

I utredningen Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35), har uppdraget varit att undersöka om en samordnad utbetalningsfunktion bör införas för att förhindra att

felaktiga belopp betalas ut och för att säkerställa att utbetalningarna sker till rätt mottagare samt hantera återkrav. Utredningen har även studerat hur informationsutbytet mellan funktionen och beslutande myndigheter bör gå till och lämnat förslag på hur funktionen kan utformas och organiseras (SOU 2020:35, s, 103-104).

Vår förhoppning är att, utifrån ett kriminologiskt perspektiv, bidra till en tydligare bild över hur diskussionen gällande framställning och åtgärder mot välfärdsbrottslighet ser ut.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att studera hur välfärdsbrottslighet framställs och vilka åtgärder som föreslås under åren 2017 - 2020 av Statens offentliga utredningar samt hur det har mottagits av utvalda remissinstanser.

Frågeställningar som kommer att behandlas är följande;

- *Hur framställs välfärdsbrottsligheten?*
- *Vad grundar sig framställningen av välfärdsbrottslighet på?*
- *Vilka åtgärder mot välfärdsbrottslighet presenteras under perioden?*
- *Vilket stöd eller kritik framkommer av remissinstanserna?*

## 1.2 Begreppsdefinitioner

### *Välfärdsbrottslighet*

Välfärdsbrottslighet kan benämnas som de brott som omfattas av bidragsbrottslagen. De system som omfattas av lagen idag är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetslöshetskassor (2007:612). Välfärdssystemen är behovsprövade och finansieras genom inbetalda skattemedel (Sarnecki, 2014, s. 363). Utsätts systemen för brottslighet kommer statens medel att användas felaktigt och inte till dem som är i störst behov av ekonomiskt stöd (ibid.).



### *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*

Kvalificerad välfärdsbrottslighet är inte ett vedertaget begrepp men används i SOU 2017:37 för att beskriva brott mot välfärdssystemen som anses vara mer avancerade eller göra större skada på samhället än i normala fall. Vid avgörande om en brottslig handling ska bedömas som kvalificerad genomförs, enligt utredningen, en helhetsbedömning (SOU 2017:37, s. 23).

### *Felaktiga utbetalningar*

I begreppet felaktiga utbetalningar omfattas de utbetalningar till individer eller företag som inte uppfyller rätten att ta del av utbetalningen. Felaktiga utbetalningar kan bestå av att en individ avsiktligt inkommer med felaktiga uppgifter eller handlingar för att kunna ta del av ersättningen alternativt att det oavsiktligt lämnas felaktiga uppgifter som medför en felaktig utbetalning. Felaktig handläggning från myndighetens sida kan också orsaka felaktiga utbetalningar (Sveriges Regioner och Kommuner, 2021).

## 1.3 Disposition

Rapporten inleds med en bakgrund av ämnet samt studiens syfte och frågeställningar. Sedan redogörs för tidigare forskning på området välfärdsbrottslighet och kriminalpolitik. Vidare presenteras de teoretiska utgångspunkterna *problemformuleringsprivilegiet*, *åtgärder som orsaksdefinition* samt de kriminalpolitiska angreppssätten *kontroll och straff* som har legat till grund för studien. I avsnittet för metod genomförs en beskrivning över hur urvalet av material har gått till och hur den kvalitativa innehållsanalysen har använts. Sedan följer avsnittet för resultat och analys där materialet presenteras under fem centrala teman. Avslutningsvis förs en diskussion om studiens resultat utifrån teori och tidigare forskning samt förslag på vidare forskning.

## 2. TIDIGARE FORSKNING

Avsnittet inleds med en beskrivning av tillvägagångssättet av sökningen över tidigare litteratur. Sedan presenteras forskning på internationell nivå och avsnittet avslutas med studier genomförda i Sverige.

## 2.1 Tillvägagångssätt

I följande avsnitt behandlas forskning som är relevant för studien. Sökningen efter tidigare forskning genomfördes främst genom databasen Discovery. De engelska sökord som använts är welfare fraud, benefit fraud, benefit cheating, social security cheating och social security fraud. I sökningen valdes studier som är peer reviewed. Genom denna sökning fann vi McKeever (1999), Headworth (2021), Wilcock (2019) och Lundström (2013). I databasen Discovery fann vi även Estradas (1999) studie, men genom att använda det svenska sökordet samhällsproblem. Två av de presenterade studierna har vi funnit genom Google Scholar. Lundström (2011) hittade vi genom att använda sökordet bidragsfusk och Stenström (2021) genom att använda sökordet welfare fraud. Den forskning som valts ut behandlar bland annat hur debatten kring välfärdsbrottslighet har förts historiskt och hur framställningen av brottsligheten sett ut. Forskningen visar också hur välfärdsbrottslighet har hanterats inom rättsväsendet och hur lagstiftning på området har förändrats. Vi har också inkluderat forskning om hur ungdomsbrottslighet har vuxit fram som ett omfattande socialt problem (Estrada, 1999). Artikeln visar hur ett samhällsfenomen kan få en ny problemformulering utan att faktiskt ha förändrats.

## 2.2 Vetenskapliga artiklar

Grainne McKeever (1999) har i artikeln “Detecting, Prosecuting and Punishing Benefit Fraud: The Social Security Administration (Fraud) Act 1997” studerat lagstiftningen gällande bedrägerier mot välfärdssystemet. År 1997 infördes en ny lag i Storbritannien (SSAF Act) med syftet att det skulle bli mer effektivt att upptäcka, åtala och straffa denna typ av brottslighet. McKeever har dels studerat hur lagstiftningen fungerade innan förändringen 1997, samt hur den nya lagstiftningen har motiverats. Vidare analyserar McKeever de problem som har uppkommit med den nya lagen. Lagen tillkom då välfärdsbrottsligheten ansågs kosta för stora belopp. McKeevers studie är intressant då den påvisar att det har skett en förändring i hur välfärdsbrottslighet anses ska hanteras. Lagändringen från 1997 innebar att fler handlingar kom att uppfattas som brott (McKeever, 1999, s. 266). Lagstiftningen har också fått negativa konsekvenser och påverkat människors rättigheter och integritet (McKeever, 1999, s. 269). De ökade möjligheterna till att upptäcka brottslighet har bidragit till att varje individ uppfattas som att denne troligen är en bedragare, men sett till hur komplex lagstiftningen kan vara är det mer troligt, enligt författaren, att det sker felaktigheter istället för ett brott (McKeever,

1999, s. 264, 269). McKeever (1999, s. 269-270) framhåller att det existerar en diskrepans mellan brottsligheten och de åtgärder som har införts. Den större delen av de brott som begås mot välfärden är organiserade och storskaliga, men åtgärderna i SSAF Act 1997 riktas mot betydligt mindre allvarlig brottslighet. Vidare framkommer en kritik från författaren att lagändringen misslyckats med att komma åt de underliggande problem som leder till bidragsbrott (ibid.). Artikeln bidrar således med en inblick i vilka åtgärder som har använts mot välfärdsbrottslighet samt vilka konsekvenser som uppkommer.

Spencer Headworth (2021) har i studien “Broke people, Broken rules: Explaining Welfare Fraud Investigator’s Attributions” studerat skillnader i hur mottagare av välfärdssystemen och bidragsbrottsutredare skildrar orsakerna till välfärdsbrottslighet i USA. Headworths studie (2021), bidrar i likhet med McKeevers (1999), trots att den är genomförd drygt 20 år senare, med en inblick i hur synen på välfärdsbrottslighet har kommit att uppfattas som ett allt större problem som kräver mer omfattande åtgärder. Headworth (2021, s. 26, 28) menar att det har skett en utveckling inom det straffrättsliga området och att allt fler handlingar har kommit att uppfattas som brott. I studien framkommer en uppfattning hos mottagare av socialförsäkringen att bidragsbrott antingen beror på att misstag har begåtts eller att de har genomförts i en desperation till följd av situationella omständigheter (ibid.). Headworth (2021, s. 29) skriver att de ersättningar som utbetalas inte anses vara tillräckliga för att bekosta grundläggande hushållsutgifter. Systemen upplevs också vara svåra att förstå vilket kan leda till uppkomsten av felaktigheter. I intervjuer med utredare av bidragsbrott framkommer istället en bild av att brotten är avsiktliga, planerade och inte beror på situationella faktorer (Headworth, 2021, s. 30, 35). Vidare menar Headworth (2021, s. 26-27) att det framkommer normer inom systemet vilka uppmuntrar utredarna till att hävda att felen är avsiktliga och lägga ansvaret på enskilda individer. Genom att hävda att felen är uppsåtliga och planerade sker en legitimering av utökade straffrättsliga och andra brottsbekämpande åtgärder. Enligt författaren bidrar utredarnas uppfattning till att skapa stereotyper av de som utnyttjar välfärdssystemen som personer som faktiskt inte är behövande (ibid.). Framställningen av dessa personer som själviska och klandervärda leder till ett ökat stöd för övervakning, sanktioner och andra åtgärder (Headworth, 2021, s. 40).

I studien “(De-) Criminalizing Welfare? The Rise and Fall of Social Security Fraud Prosecutions in Australia” av Scarlet Wilcock (2019), undersöks de minskande åtalen av

välfärdsbrottslighet i Australien utifrån kontexten av en nyliberal välfärdsreform. Wilcock (2019, s. 1498) menar att det är anmärkningsvärt att åtalen har minskat eftersom det råder en nolltolerans och en syn på att brotten ska straffas. Andra studier på området i andra länder har kommit fram till att nyliberalismen har bidragit till en mer repressiv syn på brottslighet där “universalåtgärder” är fler kriminaliseringar och högre straff (Stenström, 2021). Denna förändrade syn anses leda till en “kriminalisering av välfärden” och att de människor som är beroende av socialförsäkringen drabbas av de repressiva åtgärderna (Wilcock, 2019, s. 1498; Stenström, 2021, s. 787). Wilcock (2019, s. 1502) menar att hon genom sin studie bidrar till en mer nyanserad bild och utmanar den rådande uppfattningen genom att visa på utvecklingen av arbetssättet gällande brott mot välfärden i Australien. Den politiska ideologin nyliberalism brukar beskrivas som mindre inflytande av staten, ökad privatisering och minskad offentlig sektor och att individen ska få större frihet (ibid.). Författaren anser också att samhället har utvecklats i en nyliberal riktning men menar att de minskade åtalen mot välfärdsbrott också kan förstås som ett resultat av det. I studien framkommer att nedgången av åtal beror på ett förändrat arbetssätt som mer kommit att handla om intelligence led policing (ILP). ILP ses som ett brottsförebyggande underrättelsestyrt arbete som inriktar sig mer mot att inhämta och analysera informationen innan beslut om åtgärder sätts in. Polisarbetet inriktar sig mer mot brottsstrukturen i samhället än mot enskilda brott eller individer (Wilcock, 2019, s. 1509). En utveckling har skett från en betoning på åtal och lagföring, trots eventuella brister i rättssäkerheten, till att handla om att minska skadeverkningar och att fokusera på enskilda, viktiga fall. Enligt författaren kan det nya underrättelsebaserade arbetssättet också uppfattas som en del av nyliberalismen genom kraven på effektivitet, kostnadsbesparingar och strategisk lagföring. I motsats till andra forskare hävdar Wilcock att utvecklingen kan uppfattas som en form av “avkriminalisering” gällande välfärdsbrotten (Wilcock, 2019, s. 1515).

Välfärdsbrottslighet har också varit föremål för forskning i en svensk kontext. Ragnar Lundström (2011) har i studien “Den kalkylerande medborgaren: Bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt”, undersökt hur bidragsbrott framställs i den offentliga debatten under åren 1990-2010. Lundström (2011, s. 1) menar att det har skett en utveckling inom välfärdsområdet där utbetalningar från trygghetssystemet har kommit att debatteras i en större uträkning och där utbetalningarna anses behöva begränsas. Denna debatt har också bidragit till att frågan om felaktiga utbetalningar har belysts (ibid.). Som en del av

avhandlingen har olika former av nyhetsmedia och offentligt tryck, bland annat propositioner, motioner, betänkanden och utredningar analyserats för att synliggöra diskurser gällande hur synen på välfärdsbrott har förändrats (Lundström, 2011, s. 3). Studien visar att det har skett en omfattande ökning av antalet artiklar gällande bidragsbrott sedan 1990-talet och att ämnet fått allt större betydelse (Lundström, 2011, s. 65). Det har skett en utveckling där välfärdsstaten anses behöva bli mer fostrande och bestraffande, vilket leder till att straffrättsliga åtgärder hamnar i fokus (Lundström, 2011, s. 131). Lundström (2011, s. 154) menar att det under perioden växer fram en bild av ett "moraliskt förfall" där medborgarna anses sakna etik. Debatten är präglad av en individualistisk syn där medborgarna anses vara individuellt ansvariga över att de inte har möjlighet att försörja sig själva, och de som fuskar och överutnyttjar systemen gör det på grund av individuella egenskaper (2011, s. 159). Krav på ökade åtgärder mot välfärdsbrotten legitimeras genom den framställning som görs av medborgarna (Lundström, 2011, s. 127-129).

Ragnar Lundström (2013) har i ytterligare en studie studerat framställningen av välfärdsbrottslighet. I studien "Framing fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK" genomför författaren en diskursanalytisk jämförelse över hur brottsligheten framställs i svensk och brittisk debatt genom att studera politiska bloggar och nyhetsmedia. I analysen har den politiska kontexten tagits i beaktning och länderna har haft skilda syner på välfärdssystemet. I studien undersöks hur de olika politiska kontexterna bidrar till formuleringen av problemet med bidragsbrott (ibid.). Vidare studeras hur identiteten av "fuskaren" och brottsligheten i sig skapas och hur det relateras till välfärdsstaten (Lundström, 2013, s. 632). Lundström (2013, s. 634-637) visar i resultatet att det finns stora olikheter mellan svensk och brittisk rapportering om välfärdsbrottslighet. I de brittiska medierna finns ett större fokus på den enskilde brottslingen och rapporteringen har stora likheter med rapporteringen gällande andra brott (ibid.). I svenska medier framställs fenomenet som mycket vanligt och att det råder en bild av att "alla" utnyttjar systemet (Lundström, 2013, s. 638, 643). I studien framkommer att det största fokuset i de svenska medierna är på politiska förändringar och att välfärdsbrottsligheten framställs som ett mer alarmerande politiskt problem än i de brittiska medierna (Lundström, 2013, s. 638). Studien visar att förklaringen till att människor är beroende av välfärdssystemen läggs i individuella faktorer snarare än i

strukturell ojämlikhet (Lundström, 2013, s. 642). Det har framkommit i analysen av båda länderna. Synsättet leder till en efterfrågan på mer kontrollerande åtgärder (ibid.).

I studien “Plural Governmentalities; Governing Welfare Fraud in Sweden” undersöker Anders Stenström (2021) hur politiska ideologier påverkar hur välfärdsbrottslighet hanteras och utreds. Stenström (2021, s. 777, 780) undersöker hur kontrollmyndigheter, utifrån en nykonservativ, nyliberal och byråkratisk agenda, strävar efter att bekämpa felaktiga utbetalningar. I artikeln framkommer att synen på välfärdsstaten har förändrats och att det finns en ökad misstro mot mottagare av välfärdstjänsterna (Stenström, 2021, s. 774). Stenström (2021, s. 788) argumenterar för att det är en nyliberal och byråkratisk logik som motiverat och möjliggjort bland annat utökade kriminaliseringar och mer kontrollerande åtgärder. Kriminalisering av välfärdsbrott är ett tecken på hur den svenska välfärdsstaten utsätts för nedskärningar och blir mer repressiv (ibid.). Det framkommer också att gränserna mellan polis och andra hjälpande myndigheter suddas ut (Stenström, 2021, s. 774). Författaren har specifikt studerat hur dessa politiska ideologier påverkar statliga utredare att använda polisstrategier i kontrollarbetet gällande välfärdsbrott (Stenström, 2021, s. 773). Nyliberalismen har med sitt fokus på kostnadseffektivitet bidragit till en hårdare och mer repressiv syn på de som är i behov av socialförsäkringen. Synen har medfört att handläggarna jämförs sinsemellan och påverkas att arbeta mer effektivt och systematiskt i arbetet med att kontrollera och utreda välfärdsbrotten (Stenström, 2021, s. 787-788).

Felipe Estrada (1999) har i doktorsavhandlingen “Ungdomsbrottslighet som samhällsproblem - utveckling, uppmärksamhet och reaktion” studerat hur ungdomsbrottslighet vuxit fram som ett socialt problem. Estrada belyser hur ungdomsbrottslighet har kommit att uppfattas som ett av de mest väsentliga samhällsproblemen. Genom sin avhandling har Estrada (1999, s. 46, 59) kunnat påvisa att ungdomsbrottsligheten ökar under åren 1950-1975, men legat på en relativt stabil nivå under den undersökta perioden 1975-1994. Estrada (1999, s. 46) menar dessutom att det även kan vara så att ungdomsbrottsligheten har minskat under den senare perioden. Trots detta har ungdomsbrottslighet kommit att få allt större utrymme i den offentliga debatten (Estrada, 1999, s. 81-82). Det ökade fokus som ungdomsbrottsligheten har fått som socialt problem beror därför, enligt Estrada, inte på någon faktisk ökning av brott utan på att fenomenet fått en ny uppmärksamhet. I avhandlingen påvisas hur brott av unga

presenterades som ett omfattande och alarmerande problem av både massmedia och regeringen under mitten av 1980-talet. Problemframställningen fick också konsekvenser och lagstiftningen utvidgades (ibid.). Studiens huvudsakliga resultat är att det har skett en förändring i vilka reaktioner som ska följa på ungdomsbrottslighet, snarare än i faktisk brottsutveckling (Estrada, 1999, s. 126).

### 3. TEORI

I följande avsnitt presenteras studiens teoretiska utgångspunkter. Det inleds med utgångspunkter om problemframställning och avslutas med kriminalpolitiska angreppssätt.

#### 3.1 Problemformuleringsprivilegiet

Begreppet problemformuleringsprivilegiet presenterades av författaren och filosofen Lars Gustafsson (2016, s. 24-26). Begreppet innebär att någon förbehåller sig privilegiet att formulera ett problem och således säga vad det är som utgör ett specifikt problem. Gustafsson menar att det kan råda en konsensus i synen på att något är ett problem, men att synen på vad som är det problematiska i problemet kan skilja sig åt utifrån olika parter problemformuleringar. På vissa områden är det tydligt vem som innehar ett problemformuleringsprivilegium medan det på andra områden kan råda en konflikt där flera parter strävar efter att formulera problemet. När en part innehar ett problemformuleringsprivilegium kan beskrivningen av problemet framställas som naturlig och självklar trots att den egentligen kan vara kontroversiell. Gustafsson menar att sättet att beskriva ett problem kan vara diskret och dolt vilket stärker formuleringen av problemet som någonting självklart. Inom ett specifikt område kan det ha existerat ett problemformuleringsprivilegium där det har funnits en konsensus om vad som är det problematiska. Om en ny problemformulering ska utmana den rådande formuleringen kan den mötas av ett stort motstånd (ibid.). Gustafsson (2016) har i sin presentation av begreppet inte diskuterat mer ingående vilka konsekvenser en problemformulering kan få. Det kan vara rimligt att tro att en beskrivning av ett problem får stor påverkan på vad som anses vara relevanta åtgärder för att hantera problemet.

## 3.2 Åtgärder som orsaksdefinition

I föregående stycke diskuterades att en problemformulering leder till att en viss typ av åtgärder anses vara relevanta. Ingrid Sahlin (2000, s. 80) menar att förhållandet också kan vara omvänt och att åtgärder kan förstås som en problemformulering. Sahlin diskuterar varför en viss typ av åtgärder sätts in för att förebygga ett problem och menar att brottsförebyggande åtgärder inte endast har som syfte att komma åt orsakerna utan också att konstruera orsakerna (ibid.). Att implementera åtgärder mot ett brottsligt problem kan påverka föreställningen av vad som är problemets orsaker (Sahlin, 2000, s. 83-84). Enligt Sahlin finns således ett ömsesidigt beroende mellan åtgärder och orsaker. Åtgärdena blir ett tillvägagångssätt för att definiera orsaker. Sahlin menar till exempel att åtgärder som syftar till att öka upptäcktsrisken har utgångspunkten att den som begår brott är rationell. Åtgärden osynliggör därför andra möjliga orsaksförklaringar, som till exempel socioekonomiska förklaringar. Vilka åtgärder som presenteras leder således till att brottsligheten och dess orsaker kommer att uppfattas på ett visst sätt av allmänheten (ibid.).

## 3.3 Kriminalpolitiska angreppssätt

### 3.3.1 Kontroll som kriminalpolitisk åtgärd

Under de senare decennierna har den situationella brottspreventionen fått stort genomslag i kriminalpolitiken (Andersson & Nilsson, 2017, s. 216-218). De brottsförebyggande åtgärdena har i stor utsträckning kommit att handla om att förhindra kriminogena situationer och på så sätt kontrollera bort att brott kan begås (ibid.). Den situationella brottspreventionen handlar om att förändra förhållanden i den situation där brott kan begås (Sarnecki, 2015, s. 104). Vi anser att det är möjligt att tänka att dessa brottsförebyggande aspekter skulle kunna gälla även i kriminogena situationer som inte handlar om en specifik plats utan berör alla tillfällen där brott kan begås. Andersson och Nilsson (2017, s. 216-218) anser att det råder en konsensus i den svenska kriminalpolitiken gällande hur brott ska förebyggas. Det har, enligt författarna, skett en förändring angående det preventiva synsättet där betoningen inte längre är på faktorer i samhället som orsak till brottslighet. Prevention har tidigare inneburit att åtgärda brister och förbättra samhället och välfärden. Brottslighet uppfattades således som symptom på andra samhällsproblem. Den nya preventionen syftar inte i samma utsträckning till att åtgärda samhällsorsaker till kriminalitet eller fokusera på den sociala brottspreventionen



(ibid.). Socialisering har till stor del ersatts av utökad kontroll (Andersson & Nilsson, 2017, s. 286).

Sahlin (2000, s. 106-108) diskuterar också kontroll som utgångspunkt för det brottspreventiva arbetet, och menar, i likhet med Andersson och Nilsson, att det har skett en förskjutning från socialisation till kontroll. Det förebyggande arbetet handlar om att göra det svårare att begå brott, och brottslighet anses främst orsakas av brister i kontrollfunktioner (ibid.). Sahlin (2000, s. 88) har tagit fram fyra preventionsmodeller för att visa på olika typer av synsätt på brottsförebyggande arbete. Den preventionsmodell som bedöms ha störst inflytande i den rådande kriminalpolitiken anses vara kontrollmodellen (Sahlin, 2000, s. 108). Modellen har både inslag av att kontrollera allmänheten genom utökad övervakning och att förändra människors beteende (Sahlin, 2000, s. 99-100). En utökad övervakning kan innebära till exempel tv-övervakning och fler väktare samt poliser som ska hindra personer från att begå brott. Att förändra människor beteenden handlar om att styra individer, grupper eller också en hel befolkning till att agera på ett visst sätt för att få en social ordning i samhället (ibid.).

### 3.3.2 Straffinriktad kriminalpolitik

Straffrättsliga åtgärder för att hantera brottslighet har också fått en mer central plats inom kriminalpolitiken (Andersson & Nilsson, 2017, s. 213, 219). Det har av Nils Jareborg (1995) förklarats som en allt mer offensiv straffrättspolitik. Kriminaliseringar och höjda straff beskrivs av Andersson och Nilsson (2017, s. 219) som verktyg mot brottslighet som tilldelats stort inflytande i den moderna kriminalpolitiken. Att verktyget har kommit att få en så omfattande roll inom kriminalpolitiken tros bland annat grunda sig i att ett viktigt mål för kriminalpolitiken har blivit att följa det allmänna rättsmedvetandet och att samhällets laglydiga medborgare ska vara nöjda med de åtgärder som presenteras (Andersson & Nilsson, 2017, s. 220). Att kriminalpolitiken utmärks genom införandet av fler straffrättsliga åtgärder framförs också av Henrik Tham (2018). Tham (2018, s. 84, 139) diskuterar den "straffande vändningen" och menar att längre fängelsestraff och utökad kriminalisering har kommit att bli kriminalpolitikens starkaste vapen och hänvisar till att strafflagstiftningen tydligt har utvidgats de senaste decennierna (ibid.). Straffet har blivit en brottspreventiv åtgärd och det råder en konsensus gällande att det krävs hårdare tag (Tham, 2018, s. 72, 142). Expansion av strafflagen blir ett verktyg för att hantera sociala problem och åtgärderna blir inte en metod som tas till i sista hand utan anses vara en rimlig väg för social förändring (Tham, 2018, s. 84). Det leder till att garantier för

rättssäkerhet får minskat fokus. Att skydda statens och allmänhetens intressen blir viktigare än att vara restriktiv med att utöka lagstiftningen (ibid.). Författaren lyfter också att de straffande åtgärderna motiveras av det allmänna rättsmedvetandet (Tham, 2018, s. 148). Genom tydliga handlingar som kriminalisering och höjda straff signaleras att brottsligheten tas på allvar och prioriteras (Tham, 2018, s. 169). Åtgärderna motiveras således av att det krävs en markering mot brottslighet och signalvärdet får stor betydelse (Tham, 2018, s. 89). Den symboliska lagstiftningen kan också ha som syfte att ha en moralbildande effekt, där medborgarnas moral förväntas höjas genom att lagstiftaren visar på allvaret i specifika handlingar (Tham, 2018, s. 85).

De teoretiska utgångspunkterna kommer att användas för att skapa en förståelse för hur utredningarna framställer välfärdsbrottslighet samt för vilka åtgärder som föreslås för att motverka och bekämpa brottsligheten. Begreppet problemformuleringsprivilegium kan bidra med en förståelse för hur en part kan beskriva ett problem och framställa det som någonting självklart. Utifrån Sahlins utgångspunkt om åtgärder som orsaksdefinition skulle de åtgärder som presenteras kunna tolkas som en form av problemframställning. De kriminalpolitiska angreppssätten kontroll och straff bidrar med en aktuell förståelse över vad som är utmärkande grundtankar för den svenska kriminalpolitiken. Problemframställningen och åtgärderna kommer att analyseras utifrån de nämnda teoretiska utgångspunkterna.

## 4. METOD

Under avsnittet för metod presenteras studiens tillvägagångssätt. Det presenteras en beskrivning av hur materialet valts ut, vilken analysmetod som har använts samt vilka avgränsningar som har gjorts. Vi diskuterar de metodologiska valen utifrån trovärdighet och pålitlighet samt ur ett forskningsetiskt perspektiv.

### 4.1 Vetenskapsteoretisk utgångspunkt

Studien vilar på en socialkonstruktionistisk utgångspunkt (Allwood & Erikson, 2017, s. 145). Socialkonstruktionism innebär att sociala fenomen skapas och får mening genom social interaktion. Företeelser i samhället som kan uppfattas som självklara och naturliga ska förstås som en produkt av en social process (ibid.). Detta innebär också att sociala

fenomen skapas kontinuerligt och är föränderliga (Bryman, 2018, s. 58). Den vetenskapsteoretiska utgångspunkten som ligger till grund för studien innebär att den framställning av brottsligheten som presenteras i utredningarna samt de föreslagna åtgärderna inte ska förstås som en absolut sanning utan har konstruerats genom en social process.

## 4.2 Datamaterial och urval

För att besvara studiens syfte och frågeställningar studeras fyra av statens offentliga utredningar (SOU) samt utvalda tillhörande remissvar publicerade åren 2017 - 2020. Utredningarna finns tillgängliga på regeringens hemsida. En statlig offentlig utredning genomförs på uppdrag av regeringen och efter regeringens direktiv (Regeringen, u.å). Utredningarna som används i den aktuella studien behandlar frågan om felaktiga utbetalningar samt välfärdsbrottslighet och presenterar förslag på åtgärder. Då studien inte syftar till att visa på någon förändring över tid har vi valt att utgå från de senast genomförda utredningarna inom området. Ytterligare ett steg i urvalsprocessen har varit att reducera materialet utifrån de avsnitt i respektive utredning som bedömts vara relevanta för studien. Att välja bort irrelevanta delar av materialet är en viktig del inom den kvalitativa innehållsanalysen (Schreier, 2012, s. 80-81). De delar av utredningarna som legat till grund för analysen är de avsnitt som behandlar problembeskrivning av brottsligheten, kartläggning av hur arbetet ser ut samt vilka åtgärder som föreslagits. En förteckning över de utvalda delarna i respektive utredning finns redovisade i bilaga 1.

För att besvara frågeställningen gällande stöd och kritik har remissvaren studerats. Remissvaren till SOU 2019:59 och 2020:35 har funnits tillgängliga på regeringens hemsida och remissvaren till SOU 2017:37 och 2018:14 har begärts ut från registraturen på Regeringskansliet. Samtliga remissvar har inte legat till grund för analysen utan de har valts ut utifrån bedömd relevans (Bryman, 2018, s. 496). Utgångspunkten vid urvalet har varit att inkludera de remissvar som inkommit från myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet (Regeringen, 2015). Myndigheter som ingår i arbetet är; Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen (ibid.). Remissvaren från Kustbevakningen och Tullverket har exkluderats då en bedömning gjordes att deras verksamhet inte direkt

berördes av utredningarnas uppdrag. Arbetsförmedlingens remissvar har också exkluderades då flertalet av deras myndighetsbeslut gällande ersättningar utbetalats av annan myndighet. Utbetalningarna genomförs främst av Försäkringskassan vars remissvar är representerade i studien. Utöver dessa remissvar har Sveriges Advokatsamfund och Brottsförebyggande rådet inkluderats eftersom de har relevanta uppdrag i det brottsbekämpande arbetet på nationell nivå. Det hade också varit möjligt att inkludera till exempel kommunernas remissvar i studien för att få en mer lokal bild gällande åtgärdsförslagen. Det kommer att behandlas mer under avsnittet om vidare forskning.

### 4.3 Analysmetod

Materialet har analyserats genom en kvalitativ innehållsanalys. Den kvalitativa innehållsanalysen är en systematisk metod för att beskriva innehållet i ett material (Schreier, 2012, s. 1-3). Valet av metod grundar sig i studiens syfte och frågeställningar. Metoden är väl lämpad när textmaterial ska beskrivas och tolkas genom att underliggande meningar av texten ska synliggöras (Schreier, 2012, s. 29). Målet har varit att kategorisera data och slutligen identifiera ett antal centrala teman ur materialet vilket innebär att vi har fokuserat på särskilda aspekter av materialet (Jacobsen, 2017, s. 136; Schreier, 2012, s. 4). Den kvalitativa innehållsanalysen har sedan kompletterats med en mer kvantitativ beskrivning över hur de utvalda remissinstanserna ställer sig till de åtgärder som framkommit. Remissinstansernas ställning till de förebyggande respektive straffrättsliga åtgärderna presenteras i tabeller. Schreier (2012, s. 231) beskriver att det är möjligt inom den kvalitativa innehållsanalysen att presentera sina resultat på ett kvantitativt sätt, eftersom analysen kan generera resultat som handlar om antal. Vi använder därför tabeller för att förtydliga hur åtgärdsförslagen mottagits av remissinstanserna. Vid genomförandet av kodningen av materialet har vi kombinerat ett begreppsdrivet och datadrivet tillvägagångssätt (Schreier, 2012, s. 89). Vid en begreppsdriven kodning formuleras kategorier utifrån tidigare kunskap om ämnet, medan kategorierna vid ett datadrivet tillvägagångssätt skapas genom vad som framkommer i materialet (Schreier, 2012, s. 84, 87). I vår studie har kategorierna konstruerats utifrån syftet att besvara studiens frågeställningar och vi har därför fokuserat på problemframställning och åtgärdsförslag. Vi har inte strävat efter att konstruera kategorierna utifrån tidigare forskning eller teori,

utan främst av vad som framkommit genom analysen av materialet (Jacobsen, 2017, s. 136; Schreier, 2012, s. 87).

Kodningen har bedrivits systematiskt och genomförts i två steg med tydliga syften. Vid den första bearbetningen kodades materialet med utgångspunkt i vad som kunde identifieras som beskrivningar av brottsligheten samt föreslagna åtgärder. Åtgärderna delades även in i förebyggande och straffrättsliga. Det kodade materialet var till stor del av generell karaktär och en ytterligare kodning behövde utföras för att få fram det centrala. Vid den andra kodningen kunde vi urskilja fem centrala teman från kategorierna. Vi valde att behålla förebyggande och straffrättsliga åtgärder som teman men utvecklade också tre nya teman. Samtliga teman presenteras under avsnittet resultat och analys.

#### 4.4 Metodologiska avgränsningar

I analysen av utredningarna och remissvaren har det inte varit möjligt att inkludera alla åtgärder som har presenterats. De åtgärder som har valts ut är de som framkommit som mest centrala i ett förebyggande eller straffrättsligt syfte. I flera av utredningarna presenteras åtgärder som berör praktiska frågor gällande organisation, eller åtgärder som mer specifikt berör styrning eller fördelning av ansvar. Utredningen från 2019 föreslår till exempel att det ska inrättas ett råd och ett kansli som ska arbeta med att skapa en helhetsbild i syfte att motverka felaktiga utbetalningar (SOU 2019:59, s. 170). Utredningen från 2020 ger förslag om att myndigheten för utbetalningskontroll ska tillämpa internrevisionsförordningen samt ingå i samverkansområdet ekonomisk säkerhet (SOU 2020:35, s. 306, 312). Sådana åtgärdsförslag har exkluderats ur analysen efter bedömningen att de inte är relevanta för studien.

#### 4.5 Trovärdighet och pålitlighet

Vid genomförandet av studien har målet varit att nå en beskrivning av det vi valt att studera som är trovärdig (Bryman, 2018, s. 467-468). Det studien kommer fram till ska i största möjliga mån ge en rättvis bild av materialet (Jacobsen, 2017, s. 149). Fördelen med den metod som valts till vår studie är att studieobjekten ger en korrekt bild av det som ska studeras. Vid andra datainsamlingsmetoder finns en risk att källorna inte ger en

återspeglings av fenomenet (ibid.). Då metoden bygger på en viss grad av tolkning finns det en möjlighet att andra forskare skulle komma fram till andra resultat (Schreier, 2012, s. 34). Förförståelse och tidigare kunskap om ämnet kan påverka de tolkningar som gjorts av materialet. Denna risk har vi försökt minimera genom att kodningen har genomförts av två personer vid olika tillfällen och sedan jämförts. Det stärker också möjligheten till att nå en trovärdig beskrivning och höja analysens kvalitet, enligt Schreier (2012, s. 147). Att flera kodare tolkar materialet på liknande sätt tyder på hög intersubjektivitet (Jacobsen, 2017, s. 25). För att studiens resultat ska bedömas som pålitligt är det också viktigt att vara tydlig med hur man har kommit fram till resultatet och sträva efter en hög transparens (Bryman, 2018, s. 468). Genom att vi har varit öppna och tydliga med genomförandet av vår studie och de val och avgränsningar som gjorts, möjliggör vi för andra att granska studien och de resultat vi har kommit fram till.

#### 4.6 Forskningssed

I studien har vi utgått från Vetenskapsrådets (2017) rekommendationer för god forskningssed. Enligt Vetenskapsrådet är ärlighet och öppenhet viktiga komponenter (2017, s. 8). Vi har under hela processen strävat efter att presentera en ärlig och korrekt bild av materialet. Vi har också varit transparenta över tillvägagångssättet. Jacobsen (2017, s. 37-38) beskriver också, ur ett etiskt perspektiv, vikten av att inte plocka delar av materialet ur sitt sammanhang vid presentationen av resultatet. Vi har strävat efter att ge materialet en så rättvis och sanningsenlig bild som möjligt och förklarat i vilken kontext något framkommer. Vi har också reflekterat över de etiska aspekterna av vår studie (Vetenskapsrådet, 2017, s. 12). Materialet till studien är offentligt och innehåller inte några uppgifter om enskilda individer. Då studiens syfte varit att analysera offentliga utredningar kommer det inte att medföra några etiska problem gentemot enskilda individer.

## 5. RESULTAT OCH ANALYS

Resultatet och analysen är uppdelat i fem teman som har identifierats som centrala. De teman som presenteras är brottsligheten som storskalig och sofistikerad, osäkra bedömningar, förebyggande åtgärder, integritetspåverkan samt straffrättsliga åtgärder.

Under respektive tema presenteras också stöd och kritik från remissinstanserna. I presentationen av resultatet kommer utredningarna att benämnas efter årtal. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden benämns som utredningen från 2017 (SOU 2017:37). Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen kommer att benämnas som utredningen från 2018 (SOU 2018:14). Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen kommer att benämnas som utredningen från 2019 (SOU 2019:59). Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen kommer att benämnas som utredningen från 2020 (SOU 2020:35).

En mer fullständig bild över hur remissinstanserna ställer sig till förebyggande samt straffrättsliga åtgärder presenteras i en tabell för respektive utredning i bilaga 2.

## 5.1 Brottsligheten som storskalig och sofistikerad

Det inledande temat utgör beskrivningar av välfärdsbrottsligheten som storskalig och sofistikerad. Beskrivningen framkommer framförallt i utredningarna från 2017 och 2020. Här synliggörs en betoning på den systematiska och allvarliga brottsligheten som beskrivs få omfattande konsekvenser för samhället. I utredningarna från 2018 och 2019 förekommer ett mindre fokus på beskrivningar av brottsligheten generellt. Utredningen från 2018, som är en utvärdering av bidragsbrottslagen, har främst undersökt hur arbetet mot bidragsbrott sett ut, samt ger förslag på utvidgande åtgärder. Utredningen från 2019 har ägnat sig åt att studera omfattning av brottsligheten och gör inte några ingående beskrivningar gällande brottens utförande. Definitionen “kvalificerad välfärdsbrottslighet” presenteras i utredningen från 2017 och syftar till att beskriva en brottslighet som är mer avancerad och åstadkommer större skada på samhället än i övriga fall. I utredningen har uppdraget varit att studera denna form av mer systematisk och avancerad brottslighet vilket kan vara en förklaring till hur brottsligheten framställts. Det framkommer att det saknas exakta riktlinjer för vilken typ av brottslighet som ska definieras som kvalificerad, men begreppet används för att skilja dessa från brott som berör lägre belopp och en lägre grad av systematik (SOU 2017:37, s. 191-192).

Stora belopp och lång brottstid kan indikera att det är fråga om ett mer systematiskt förfarande från den enskildes sida, eftersom utbetalningarna från välfärdssystemen förhållandevis ofta utgörs av begränsade belopp som betalas ut månadsvis.

Undersökningen har emellertid visat att även brottslighet som gäller mindre belopp eller kort brottstid inte utesluter att den kan anses som kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017: 37, s. 261).

I utredningarna finns beskrivningar av brottslighetens tillvägagångssätt som tyder på att den anses vara avancerad och uträknande. Att falska och oriktiga intyg används beskrivs som ett allvarligt problem (SOU 2017:37, s. 261). I utredningen från 2020 framkommer en liknande bild av att oriktiga intyg är ett vanligt inslag i de felaktiga utbetalningarna (SOU 2020:35, s. 131). Genom följande citat exemplifieras hur brotten beskrivs som storskaliga och sofistikerade.

I mer avancerade upplägg med välfärdsbrott finns ofta flera olika typer av felaktiga intyg – identitetshandlingar, arbetsgivarintyg, tidrapporter, närvarointyg, läkarintyg, årsstämmoprotokoll, etc. Det är inte ovanligt att samma personer har flera olika roller och funktioner, t.ex. brukare, assistent, anordnare, ”anställda på pappret”, målvakt, bokförare, person som hittar identiteter som kan köpas eller kapas, organisatör och bolagsförmedlare (formellt eller informellt) (SOU 2020:35, s. 133).

Ett område som beskrivs vara särskilt utsatt för allvarlig brottslighet är assistansersättningar (SOU 2017:37 s. 95). Det framkommer även exempel att den organiserade brottsligheten arbetar från andra länder där det är billigare att leva än i Sverige samt att kontrollen utanför EU är minimal (SOU 2017:37, s. 218). Utredningen från 2020 lyfter också assistansersättningar och beskriver olika tillvägagångssätt som assistansbolagen använder för att begå brott (SOU 2020:35, s. 138). I följande formulering beskrivs hur brottsupplägget kan se ut.

Inom assistansersättningen förekommer överdrivna behov för brukaren eller falska tidrapporter för assistenterna. Det finns även fall med vanvård eller där assistansen har utförts till ett väsentligt lägre belopp än det schablonbelopp som betalas ut, alternativt där assistenten betalat tillbaka delar av sin lön till assistansanordnaren (SOU 2020:35, s. 138).

Att brottsligheten utförs i stor skala synliggörs också genom det fokus som finns på företag i utredningarna. Det framkommer att företag kan användas i brottsupplägget vid den kvalificerade välfärdsbrottsligheten (SOU 2017:37, s. 262). Företagen beskrivs som allt vanligare inslag vilket leder till att beloppen för brottsligheten blir betydligt större



(SOU 2020:35, s. 135). Det framkommer att det finns kunskap inom företagen om hur de kan dölja brottsligheten och således uppfattas som seriösa aktörer.

I vissa fall kombineras företag som brottsverktyg med identitetsmissbruk. Identitetsmissbruk kan dölja den verkliga huvudmannen bakom ett upplägg, men det kan också vara ett sätt att skala upp ett angrepp mot välfärdssystemen genom att använda flera olika identiteter för att ansöka om förmåner (SOU 2020:35, s. 135).

Något som framkommer som centralt är att brottsligheten framställs som uttänkt och sofistikerad. Brottsligheten beskrivs som att den inriktar sig på de svagaste punkterna i systemen där kontrollen är låg (SOU 2017:37, s. 259-260). Föreställningen är att individen som begår brott väljer de system där uppgifterna inte kontrolleras i högre utsträckning. Att utbetalningarna från välfärdssystemen är svåra att kontrollera anses, enligt utredningen, således vara incitament till att begå brott. De som begår brott mot välfärdssystemen beskrivs vara mycket flexibla i sina brottsupplägg (ibid.). Inom de avancerade uppläggen anses de ha god kunskap om svagheterna i systemen och begränsningarna i regelverken men även god kunskap om bolagskonstruktioner (2020:35, s. 142). Det framkommer också att digitaliseringen möjliggör för kriminalitet och är en faktor som kan möjliggöra att brottsligheten snabbt blir storskalig, systematisk och sofistikerad (SOU 2020:35, s. 163-164). Även utredningen från 2017 lyfter att kunskap om systemens svaga punkter sprider sig snabbt i kriminella kretsar (SOU 2017:37, s. 250).

De rör sig mellan välfärdssystemen, och hittar och utnyttjar snabbt luckor i systemens regelverk och kontroller (SOU 2020:35, s. 164).

Allt detta bidrar till att de som systematiskt vill utnyttja systemen tenderar att ständigt ligga steget före medan myndigheterna många gånger ligger steget efter i sitt kontrollarbete (SOU 2020:35, s. 165).

Den framställning som görs av välfärdsbrottsligheten som storskalig och sofistikerad skulle kunna förstås utifrån vad Gustafsson (2016, s. 25) benämner som problemformuleringsprivilegiet. Utredningarna har möjligheten att formulera problemet och vad problemet beror på. Betoningen på den allvarliga brottsligheten visar att det i utredningarna finns en tydlig syn på vad problemet med välfärdsbrottsligheten är. Problemet formuleras också genom att det till stor del utesluter andra beskrivningar av brottsligheten.

### 5.1.1 Remissvar

I några remissvaren lämnas kommentarer på hur välfärdsbrottsligheten beskrivs. Flera av remissinstanserna instämmer i den problembild som utredningarna framställer över brottsligheten. Polismyndigheten (2017, s. 1) uttrycker i sitt remissvar att utredningen från 2017 har genomfört en "gedigen" beskrivning av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. De delar den problembeskrivning som utredningen gör och menar att den är relevant (ibid.). Brottsförebyggande rådet (2020, s. 1) svarar på utredningen från 2020 och framhåller att "utredningen är gedigen och ger en korrekt problembild". Brå påtalar även att det saknats utredningar som inriktar sig mot den storskaliga brottsligheten och bedömer att det beror på att den brottsligheten är svår att nå (ibid.). Ekobrottsmyndigheten (2020, s. 1) framhåller också att den bild som ges av utredningen stämmer överens med deras bild över välfärdsbrottsligheten.

Ekobrottsmyndigheten delar utredningens uppfattning att brotten mot välfärdssystemet måste beivras mer kraftfullt än idag. Det är inte rimligt att staten och den samlade välfärden idag alltför lätt kan användas som en "bankomat" av kriminella individer som systematiskt utnyttjar de svagheter och möjligheter systemen ger (Ekobrottsmyndigheten, 31 augusti, 2017, s. 5).

Åklagarmyndigheten (2017, s. 1) delar också bilden av att brottsligheten riktar sig mot de svaga punkterna i systemet.

Brottsligheten mot välfärdssystemen inriktar sig på de svagare punkterna i systemen där kontrollen är otillräcklig och utnyttjar regelverkens svagheter (Åklagarmyndigheten, 29 augusti, 2017, s. 1).

Däremot riktar Åklagarmyndigheten (2017, s. 1-2) kritik mot användandet av begreppet kvalificerad välfärdsbrottslighet. Myndigheten påtalar problemet med att utredningen från 2017 använder sig av begreppet "kvalificerad välfärdsbrottslighet" då begreppet inte tidigare har använts eller förekommit i andra sammanhang. Myndigheten menar att begreppet används i en för vid mening, till exempel för att beskriva brott som inte anses vara grova enligt bidragsbrottslagen eller brottsbalken. De framhåller att utredningen borde övervägt att använda sig av andra begrepp för att undvika förvirring (ibid.). I följande citat framkommer att Åklagarmyndigheten ser en risk med användandet av begreppet.

En definition av brottsligheten får konsekvenser för fortsatta analyser av hur stor brottsligheten beräknas vara och vilka åtgärder som bör vidtas (Åklagarmyndigheten, 29 augusti, 2017, s. 2).

## 5.2 Osäkra bedömningar

### 5.2.1 Omfattning

Under föregående tema har det framkommit hur den allvarliga brottsligheten betonas i utredningarna. Däremot fastslår samtliga utredningar att det är svårt att få kunskap om välfärdsbrottslighetens egentliga omfattning och att de metoder som använts för att studera problemet är osäkra. Trots studiernas osäkerhet utgår utredningarna vid flera tillfällen från att problemet med välfärdsbrottslighet är mycket omfattande och har stor påverkan på samhället. Följande formuleringar visar på hur brottsligheten beskrivs ha stor skada på samhället.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är allvarligt och riskerar att undergräva tilltron (SOU 2020:35, s. 165).

Av den information om den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som framkommit i utredningens kartläggning kan utredningen konstatera att en del av den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen är såväl allvarlig och omfattande som avancerad (SOU 2017:37, s. 420).

Av de fyra utredningar som har studerats har endast utredningen från 2019 genomfört en egen kartläggning över brottslighetens omfattning. Utredningen från 2017 framhäver att tidigare uppskattningar är osäkra, och därför kan vara problematiska att använda som grund för att motivera åtgärder (SOU 2017:37, s. 97). De åtgärder som föreslås utgår istället från uppmärksammade risker. Trots att utredningen saknar en analys av brottslighetens omfattning har det genomförts en kartläggning av huruvida de olika systemen är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet samt över den kvalificerade brottslighetens karaktär (SOU 2017:37, s. 185). Kartläggningen bygger på tidigare rapporter och utredningar, information från myndigheter som erhållits genom samtal och seminarium samt brottsanmälningar och domar (SOU 2017:37, s. 186-190). I utredningen framkommer att den anmälda brottsligheten är en värdefull kunskapskälla, framförallt för att studera brottslighetens karaktär (ibid.). Det har däremot tidigare i utredningen

poängterats att den anmälda brottsligheten kraftigt avviker från andra genomförda bedömningar över välfärdsbrottslighetens kostnader (SOU 2017:37, s. 25).

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 (SOU 2017:37, s. 25).

I samma utredning förekommer att åtgärder motiveras med vad som framstår som antaganden gällande brottslighetens omfattning och karaktär. Vid flera av de åtgärder som föreslås är utgångspunkten att något kan tänkas eller borde vara ett problem (SOU 2017:37, s. 295, 362). Citaten nedan exemplifierar ett sådant antagande.

Utredningen kan inte bedöma i hur stor omfattning oriktiga identiteter förekommer vid kvalificerad välfärdsbrottslighet. Redan det faktum att det förekommer och att detta i sig kan skapa möjligheter att begå brott mot välfärdssystemen gör, enligt vår mening, förekomsten särskilt angelägen att motverka (SOU 2017:37, s. 267).

Dessa ärenden kan också inkludera flera misstänkta personer och det torde inte vara ovanligt att det förekommer falska handlingar (SOU 2017:37, s. 470).

Utredningen från 2018, som inte heller haft i uppdrag att göra en egen kartläggning av omfattningen, hänvisar till tidigare arbeten där syftet varit att studera brottslighetens omfattning. De studier som hänvisas till är genomförda mellan 2007 och 2010 (SOU 2018:14, s. 57-58). De tidigare uppskattningarna har ett stort spann av osäkerhet och en studie visar att de felaktiga utbetalningarna ligger mellan 16-27 miljarder kronor per år. En annan av studierna visar ett osäkerhetsintervall mellan 4-29 miljarder kronor. Det omfattar då även oavsiktliga fel och fel orsakade av myndigheter, och inte endast uppsåtliga brott (ibid.). Utredningen betonar att den metod som använts, Expert Elicitation, har kritiserats för att vara osäker när det gäller kvantitativa beräkningar (SOU 2018:14, s. 59). Den har också kritiserats då det saknas evidens för att den bör användas för att mäta felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen. Metoden innebär att experter inom berörda förmåner gör en självständig bedömning om hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är och hur stort mörkertal som kan finnas (ibid.).

Som framgått ovan har det visat sig vara svårt att uppskatta storleken på de felaktiga utbetalningarna och därmed också hur omfattande brottsligheten mot välfärdssystemen är (SOU 2018:14, s. 60).

Med tanke på att storleken på de felaktiga utbetalningarna inte är känd menar vi att det heller inte är möjligt att uttala sig om de faktiskt minskat totalt sett och ännu mindre att det i så fall skulle vara en följd av att bidragsbrottslagen infördes (SOU 2018:14, s. 60).

Underlaget i utredningen från 2020 gällande omfattningen, bygger till stor del på vad tidigare utredningar kommit fram till (SOU 2020:35 s. 117-123). Utredningen beskriver att välfärdssystemen i högre grad än tidigare är utsatta för avancerade angrepp och hänvisar till utredningen från 2017. I utredningen betonas att det är svårt att avgöra exakt hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är, och de refererar till att regeringen 2008 som menat att “det ligger i sakens natur att det aldrig går att få fram någon exakt kunskap vad gäller felaktiga utbetalningar” (ibid.).

Endast utredningen från 2019 har fått i uppdrag att genomföra en kartläggning över brottslighetens omfattning (SOU 2019:59, s. 73). Analysen av omfattningen har utförts med empiriska omfattningsstudier och med metoden Expert Elicitation för de välfärdssystem där de empiriska studierna inte varit möjliga att genomföra (SOU 2019:59, s. 73-75). För några välfärdssystem grundar sig analysen i underlag från de berörda myndigheterna (SOU 2019:59, s. 76). Enligt utredningen bedöms de felaktiga utbetalningarna utgöra ett belopp på cirka 18 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall mellan 11-27 miljarder kronor (SOU 2019:59, s. 94, 102). Utredningen anser att det finns ett behov av återkommande omfattningsstudier av välfärdsbrottsligheten och att den bristande kunskap som finns gällande brottsligheten gör det svårt att rikta insatserna på ett korrekt sätt (ibid.). Omfattningsstudierna föreslås genomföras genom en modell som också ska visa på brottens orsaker och karaktär (SOU 2019:59, s. 177- 178).

Möjligheten att identifiera och sedan rikta åtgärder där risken för felaktiga utbetalningar är störst, är idag inte tillfredsställande, Underlagen är inte heller tillräckligt kompletta för att ge en övergripande bild av felens omfattning, karaktär och orsaker. Avsaknaden av ett sådant kunskapsunderlag innebär att möjligheten att arbeta heltäckande och systematiskt är begränsat (SOU 2019:59, s. 178).

Samtliga utredningar poängterar att det finns en betydande osäkerhet med de metoder som används för att studera välfärdsbrottslighetens omfattning. Men trots bristen på säker kunskap gällande brottsligheten framkommer att resultatet av metoderna används som underlag för att motivera åtgärder.

### 5.2.2 Uppsåtlighet

I utredningarna har det identifierats som centralt att det finns svårigheter att avgöra om en felaktig utbetalning är uppsåtlig eller inte. De åtgärder som presenteras av utredningarna för att minska de felaktiga utbetalningarna riktas mot avsiktliga fel och syftar främst till att öka antalet kontroller och införa fler straffrättsliga åtgärder. Analysen av utredningarna har visat att åtgärderna inte syftar till att förenkla för användaren av systemen att göra rätt. När utredningarna redogör för orsaker till de felaktiga utbetalningarna, framhålls inte risken för oavsiktliga felaktigheter och vad dessa grundar sig i. Utredningen från 2019 skriver att orsakerna till välfärdsbrottslighet istället anses vara att det råder en låg bidragsmoral i samhället och i synnerhet för vissa grupper (SOU 2019:59, s. 230). Ytterligare en orsak till de felaktiga utbetalningarna bedöms vara att det är för lätt att utnyttja systemen och att risken för att bli upptäckt är mycket liten (ibid.). Den låga bidragsmoralen anses kunna motverkas genom nya åtgärder (SOU 2019:59, s. 247).

Bidragsmoralen, som handlar om viljan att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, är svag i vissa av ersättningssystemens primära målgrupper (SOU 2019:59, s. 230).

Det framkommer också skillnader mellan utredningarna avseende hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som bedöms vara orsakade av avsiktliga fel. Utredningen från 2018 hänvisar till två studier gällande avsiktlighet som visar olika resultat (SOU 2018:14, s. 57-58). En av studierna uppger att de felaktiga utbetalningarna antas bestå av ungefär 50 procent avsiktliga fel från allmänheten, 30 procent oavsiktliga fel från allmänheten och 20 procent oavsiktliga fel orsakade myndigheter. Den andra studien uppger att endast en tredjedel av de felaktiga utbetalningarna består av avsiktliga fel från allmänheten (ibid.). I utredningen från 2019 framkommer istället att 63-68 procent består av avsiktliga fel från allmänheten (SOU 2019:59, s. 98). Det framkommer också att det i flera fall saknas information om brottens avsiktlighet men trots det görs antagandet att större delen av vissa handlingar är avsiktliga. Följande formulering visar hur utredningen utgår från att en handling är uppsåtlig, trots avsaknad av kunskap.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för delegationens uppdrag studera avsiktlighet i samband med felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer. Men i den mån felaktiga utbetalningar till dessa uppkommer är det rimligt att anta att en större andel är avsiktliga (SOU 2019:59, s. 99).

I utredningen från 2020 (SOU 2020:35, s. 119) betonas också att det kan vara svårt att avgöra om en felaktig utbetalning är avsiktlig. Vidare framkommer i nedanstående citat att det också kan vara komplicerat för den sökande att göra rätt på grund av avancerade regler.

Det kan självklart vara svårt att avgöra om en felaktighet är avsiktlig eller inte. Med oavsiktliga fel avses fel som orsakas av stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknefel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag. Här finns också fel som orsakas av hur regelverket är utformat. De oavsiktliga felen kan begås både av den som ansöker om en förmån och av de handläggande myndigheterna. Reglerna för de olika förmånerna är ibland komplicerade och det kan vara svårt för den sökande att förstå hur en ansökan om ersättning ska fyllas i, när ändrade förhållanden ska anmälas eller hur regler ska tolkas (SOU 2020:35, s. 119).

Under tidigare tema har det identifierats att brottsligheten beskrivs som storskalig och sofistikerad, vilket går att tolka som att utredningarna har ett problemformuleringsprivilegium (Gustafsson, 2016, s. 25). Gustafsson menade också problemformuleringar kan framställas som självklara och naturliga trots att de egentligen kan vara kontroversiella (ibid.). Analysen av utredningarna har visat att den problemformulering som görs vilar på osäkra grunder eftersom det saknas säkra metoder för att studera problemets omfattning och karaktär. Men trots det presenteras tydliga problemformuleringar.

### 5.2.3 Remissvar

Flera av remissinstanserna ställer sig kritiska till de omfattningsstudier som har gjorts över välfärdsbrottsligheten. Kritiken är främst riktad mot utredningen från 2019 som haft i uppdrag att genomföra en egen analys av omfattningen. Brottsförebyggande rådet (2020, s. 1) har i sitt remissvar på utredningen lämnat skarp kritik mot den kartläggning som genomförts. De menar att siffran som tagits fram över beloppet inte bara är osäker utan i vissa fall även felaktig. Brå anser att sättet som det aggregerade beloppet har tagits fram

på bygger på osäkra källor och till viss del också gamla bedömningar. Metoderna som har använts har olika kvalitet och bör inte sammansättas till ett aggregerat belopp (ibid.).

Brås huvudsakliga kritik mot delegationens arbete är den framtagna aggregerade omfattningssiffran för felaktiga utbetalningar. Den är behäftad med så många metodproblem, och vilar på en så svag grund, att den inte bör användas som underlag för prioriteringar och beslut (Brottsförebyggande rådet, 24 april, 2020, s. 1.).

Brå (2020, s. 2) föreslår att en transparent riskbedömning hade varit ett bättre underlag. Vidare efterfrågar Brå en större tydlighet över var kunskap saknas.

Skatteverket (2020, s. 3) lyfter i sitt remissvar till utredningen från 2019 att orsaker till de oavsiktliga felen inte diskuteras i utredningen. De betonar också att utredningen inte heller presenterar åtgärder för att minska de oavsiktliga felen. Vidare kritiserar Skatteverket utredningen för att inte ha diskuterat hur myndigheterna kan underlätta för allmänheten att göra rätt, trots att det ingick i deras uppdrag. Skatteverket menar att det saknas åtgärder gällande att förenkla för allmänheten genom mer information och bättre service och istället fokuserar åtgärderna på att allmänheten avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter vilket föreslås åtgärdas genom mer kontroll (ibid.).

Betänkandet ger därför en skev bild av orsakerna till problemen med överutnyttjande och till felaktiga utbetalningar, av hur det samlade arbetet med att åstadkomma en förändring måste gå till och hur myndigheterna ska lyckas med sina uppdrag (Skatteverket, 27 april, 2020, s. 3.).

Ekobrottsmyndigheten (2020, s. 1-2) lämnar också viss kritik gällande den kartläggning som gjorts över omfattningen i utredningen från 2019 och efterfrågar i sitt remissvar en tydligare orsaksanalys till de felaktiga utbetalningarna. Myndigheten menar också att det är viktigt att omfattningsstudierna utvecklas så att det blir möjligt att skilja på avsiktliga och oavsiktliga fel (ibid.).

Ekobrottsmyndigheten som har stor erfarenhet av brottsbekämpning inom välfärdssektorn anser att en grundlig orsaksanalys till de felaktiga utbetalningarna är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas. Det är viktigt att skilja på de felaktiga utbetalningar som kan antas bero på brottsligt förfarande från andra



former av felaktiga utbetalningar eller överutnyttjande (Ekobrottsmyndigheten, 20 april, 2020, s. 1).

Majoriteten av de remissinstanser som svarat på utredningen från 2019 ställer sig positiva till att det föreslås att det ska genomföras kontinuerliga omfattningsstudier där även orsaker till felaktiga utbetalningar ska studeras. I remissvaret från Försäkringskassan (2020, s. 1) framkommer att de delar bilden av att det finns ett behov av mer kunskap om de felaktiga utbetalningarnas orsaker. Men de motsäger sig också att studierna skulle vara så betydelsefulla och menar att studier gällande omfattning inte är en nödvändighet för att förebygga och motverka brott mot välfärdssystemen.

Den exakta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och bidragsbrott är inte avgörande för om åtgärder ska vidtas och omfattningen ger i sig inte heller kunskap om *vilka* åtgärder som behövs (Försäkringskassan, 20 april, 2020, s. 1).

### 5.3 Förebyggande åtgärder

Vid analysen av de åtgärder som föreslagits av utredningarna har att öka kontrollen framkommit som den mest centrala. Kontrollen beskrivs således som det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka felaktiga utbetalningar (SOU 2017:37, s. 121). Följande formuleringar visar på den betydelse kontrollerande åtgärder ges i utredningarna.

För att komma åt avsiktliga fel är kontroller det mest ändamålsenliga verktyget, medan information till enskilda sällan får någon effekt i de fallen (SOU 2018:14, s. 68).

Det är viktigt att kontroller genomförs och att det inte finns några kontrollfria zoner. Detta kan bidra till kontrollens allmänpreventiva effekter (SOU 2019:59, s. 233).

Kontrollen i välfärdssystemen är bara så stark som dess svagaste länk (SOU 2020:35, s. 154).

Citaten är intressanta då de visar på kontrollens centrala plats i att motverka brottslighet mot välfärdssystemen. Under teoriavsnittet framkom att en grundtanke i dagens brottsprevention är att kontrollen ska ökas och att brott således ska kunna förebyggas (Andersson & Nilsson, 2017, s. 286; Sahlin, 2000, s. 107). Det är möjligt att förstå de

presenterade åtgärderna utifrån att kontroll har kommit att bli ett av de viktigaste verktygen inom kriminalpolitiken för att förebygga brott.

En åtgärd som föreslås är att vissa myndigheter ska få direktåtkomst till varandras register och därmed få tillgång till uppgifter i varandras databaser (SOU 2017:37, s. 315-326). Utredningen från 2017 föreslår också att det ska införas en utökad underrättelseskyldighet. Lagen gällande underrättelse ska gälla alla ersättningar där det finns risk för brott (SOU 2017:37, s. 389). Underrättelseskyldigheten ska utvidgas i flera avseenden, både gällande uppgifter och aktörer som ska omfattas (SOU 2017:37, s. 344, 385). Detta skulle innebära att myndigheter tilldelas en skyldighet att informera varandra när det finns skäl att anta att någonting är felaktigt (SOU 2017:37 s. 347, 394). Utredningen från 2018 föreslår också att lagen om underrättelseskyldighet ska utvidgas till att gälla fler stöd och fler aktörer (SOU 2018:14, s. 299).

Sammanfattningsvis föreslår vi således att underrättelseskyldigheten utvidgas dels till att förutom bidrag, ersättningar och lån även avse pensioner, dels till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person, men som inte betalas ut till den enskilde (SOU 2018:14, s. 303).

Utredningen från 2019 betonar också behovet av samverkan mellan myndigheter och deras möjligheter att utbyta information (SOU 2019:59, s. 157). En myndighet kan tillhandahålla information som förväntas kunna stoppa brottslighet hos en annan myndighet (SOU 2019:59, s. 217). Utredningen anser därför att det finns behov av en lag som anger att myndigheterna har skyldighet att lämna information.

Samtidigt är det uppenbart att en myndighet kan ha information som är nödvändig för verksamheten hos en annan myndighet. Det kan avse information som behövs för att tidigt identifiera välfärdsaktörer som agerar oseriöst eller brottsligt (SOU 2019:59, s. 217).

För att kunna nå ett mer effektivt informationsutbyte föreslås ett utökat fokus på digitalisering och AI (SOU 2019:59). Digitalisering och AI bedöms leda till förbättrade möjligheter att utbyta information, men också för att genomföra riskbaserade kontroller (SOU 2019:59, s. 192). Riskbaserade kontroller förväntas ge ökade möjligheter att upptäcka fel i systemöverskridande uppgifter (SOU 2019:59, s. 201). Åtgärderna

motiveras med de omfattande konsekvenser som de felaktiga utbetalningarna riskerar att få.

Fel i en registerförd uppgift riskerar därför att sprida sig och leda till felaktiga utbetalningar hos flera myndigheter och i många ersättningssystem (SOU 2019:59, s. 201).

Myndigheter föreslås också tilldelas bättre förutsättningar för att inhämta uppgifter och kontrollera lämnade uppgifter gällande bidragstagare (SOU 2017:37, s. 354, 370; 2019:59, s. 224). Ett av de förslag som presenterats innebär att det ska bli möjligt för vissa myndigheter att inhämta uppgifter från banker och andra pengainrättningar för att kontrollera korrektheten av lämnade uppgifter (SOU 2017:37, s. 406). Vidare anses det finnas ett behov av en utökad anmälningsskyldighet av misstänkta bidragsbrott till brottsbekämpande myndigheter (SOU 2017:37, s. 427). Utredningen anser också att det finns ett behov av att brottsbekämpande myndigheter får utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet (SOU 2017:37, s. 418).

Då syftet med inhämtningslagen är att komma åt grov och organiserad brottslighet och det enligt vår mening även riktas sådan brottslighet mot välfärdssystemen, borde det ges möjligheter att tillämpa inhämtningslagen även för grova bidragsbrott när det finns skäl för det (SOU 2017:37, s. 420).

Andra kontrollerande åtgärder som föreslås av utredningen är att systemen för utgivande av identitetshandlingar bör ses över (SOU 2017:37, s. 300-301). Utredningen motiverar förslaget med att det finns stora risker med att det idag finns så många aktörer som har behörighet att ge ut godkända identitetshandlingar (ibid.).

I utredningen från 2017 framkommer ett förslag gällande att det ska införas en ny brottsbekämpande enhet som ska placeras utanför polisen hos Försäkringskassan (SOU 2017:37, s. 481). Detta skulle innebära att Försäkringskassan får ett brottsbekämpande uppdrag och tilldelas vissa polisiära befogenheter. Utredningen från 2018 motsäger sig förslaget att Försäkringskassan bör få ett brottsutredande uppdrag och menar att det ska vara en polisiär uppgift att utreda brott (SOU 2018:14, s. 317). Inte heller de senare utredningarna presenterar förslaget om en ny brottsutredande enhet utanför polisen.

Det finns all anledning att värna om grundprincipen att det är en polisiär uppgift att utreda brott (SOU 2018:14, s. 317).

En av de mest framträdande åtgärderna för att förebygga felaktiga utbetalningar är införandet av en ny myndighet för samordnade utbetalningar (SOU 2017:37, s. 557). Myndigheten förväntas bidra med en utökad kontroll över utbetalningarna och ha större tillgång till information. En samlad myndighet anses därför ge ett bättre beslutsunderlag (ibid.). Utredningen från 2020 framhåller också att en gemensam myndighet för utbetalningar från välfärdssystemen är ett relevant sätt att minska de felaktiga utbetalningarna (SOU 2020:35, s. 166). Utredningen föreslår att myndigheten ska samarbeta med andra aktörer för att minska felaktiga utbetalningar och ska även delta i samverkan mot organiserad brottslighet (SOU 2020:35, s. 319-320). Det framkommer att myndigheten till viss del motiveras med att det är viktigt att visa att frågan prioriteras.

Det finns även ett signalvärde med en ny myndighet. Det visar att regeringen prioriterar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och har ett långsiktigt perspektiv på arbetet (SOU 2020:35, s. 296).

Den nya myndigheten föreslås få i uppdrag att göra dataanalyser och urval för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar (SOU 2020:35, s. 211). Att alla utbetalningar är samlade på ett ställe anses leda till utökade möjligheter att upptäcka fel. För dataanalyserna är förslaget att olika riskindikatorer ska användas (SOU 2020:35, s. 219). För att möjliggöra för dessa dataanalyser och urval föreslår utredningen att en ny personuppgiftslag införs (SOU 2020:35, s. 327).

Den tillgång till data som transaktionskontot genererar i kombination med möjligheter att samköra och göra dataanalyser på annan relevant data från välfärdsmyndigheterna blir ett kraftfullt verktyg i arbetet mot felaktiga utbetalningar (SOU 2020:35, s. 216).

Andra åtgärder som presenteras för att förebygga brott mot välfärdssystemen är service och information (SOU 2017:37, s. 121). Utredningen bidrar inte med någon djupare beskrivning av vilken form av service och information som syftas till. Inte heller presenteras några åtgärder som innebär förbättrad service och information till allmänheten i utredningen (ibid.). I endast en av de fyra utredningar som legat till grund för analysen har vi kunnat identifiera en åtgärd som syftar till att förbättra information till allmänheten. Åtgärden presenteras i utredningen från 2019 och innebär att myndigheter bör vara tydligare med att informera allmänheten om de kontroller som utförs för att förhindra felaktiga utbetalningar (2019:59, s. 230-231). Denna information bedöms leda

till en ökad bidragsmoral i samhället. Enligt utredningen skulle felaktiga utbetalningar minska om bidragsmoralen och upptäcktsrisken höjdes (ibid.). Fortsättningsvis framkommer det att det finns ett behov av tydligare information till allmänheten om deras skyldighet att lämna korrekta uppgifter (SOU 2019:59, s. 248). Åtgärder för att höja bidragsmoralen och att informera om medborgarnas skyldighet går att förstå utifrån den kontrollmodell som Sahlin (2000, s. 99) presenterar. En viktig del av modellen är att uppfostra och förändra människors beteende för att nå social ordning (ibid.). Citatet visar hur information om kontroller förväntas minska brottsligheten.

En aktiv kommunikation om de kontroller som genomförs av utbetalande myndigheter skulle kunna ha betydelse för bidragsmoralen och den upplevda upptäcktsrisken (SOU 2019:59, s. 231).

De åtgärder som presenterats visar att kontroll anses vara det främsta verktyget för att förebygga välfärdsbrottslighet. Sahlin (2000, s. 106-107) menade att preventiva åtgärder allt mindre har kommit att handla om socialisation och allt mer om kontroll. Vidare menade också Andersson och Nilsson (2017, s. 218) att brottsprevention inte längre syftar till att åtgärda brister i samhället. I utredningarna förs inte någon diskussion om orsaker på samhällsnivå eller presenteras några förslag som syftar till detta. Sahlin (2000, s. 80) har också lyft fram hur en åtgärd inte bara syftar till att komma åt orsakerna till brottslighet utan också att konstruera orsakerna. De presenterade förslagen, som till stor del handlar om ökad upptäcktsrisk och försvårade möjligheter, kan därför förstås bidra till en syn på gärningspersonen som rationell och kalkylerande (ibid.).

### 5.3.1 Remissvar

I remissvaren framkommer ett tydligt stöd för att förebygga åtgärder genom utökad kontroll. En övervägande majoritet ställer sig positiva till de åtgärder som presenterats. Det framkommer ett tydligt stöd för exempelvis utvidgad underrättelseskyldighet och förbättrade möjligheter att inhämta och utbyta information. I Brå:s (2017, s. 1) remissvar på utredningen från 2017 framkommer till exempel att det ställer sig mycket positiva till just utvidgad underrättelseskyldighet och andra former av kontroll som innebär att myndigheter får tillgång till fler uppgifter. Säkerhetspolisen (2017, s. 1) lämnar liknande positiva synpunkter på utvidgad underrättelseskyldighet och utökade möjligheter för inhämtning av information. Det stöd som framkommer på de presenterade åtgärderna handlar till stor del om att det är positivt med kontroll i ett tidigt skede för att förebygga brotten samt att den utökade kontrollen kommer att leda till att fler felaktiga utbetalningar

upptäcks. Genom kontrollerande åtgärder anses myndigheterna få goda möjligheter att förebygga brott. Åklagarmyndigheten har lämnat följande kommentar till utredningen från 2019.

Inledningsvis ska framhållas att det är positivt om de utbetalande myndigheterna har goda förutsättningar att bedriva en effektiv kontrollverksamhet. En effektiv och välfungerande kontrollverksamhet underlättar en snabb upptäckt av brott mot bidragsbrottslagen och är positiv för kvalitén i de förundersökningar som inleds (Åklagarmyndigheten, 7 april, 2020, s. 1).

En av de tydligaste kontrollåtgärder som presenteras av utredningarna är inrättandet av en ny utbetalande myndighet som ska ansvara för en stor del av utbetalningarna från välfärdssystemen. I stort framkommer att instanserna ställer sig positiva till förslaget. Exempelvis är Polismyndigheten (2020, s. 1) positiva till att det blir en centraliserad hantering gällande utbetalningar från välfärdssystemen. Brå (2020, s. 1) påtalar också vikten av en helhetsbild för att kunna bekämpa välfärdsbrottsligheten och att en sammanhållen utbetalande myndighet kan leda till bättre åtgärder mot brottsligheten. Ekobrottsmyndigheten framhåller i sitt remissvar från 2020 (s. 1) att myndigheten kommer kunna motverka problemen med felaktiga utbetalningar på ett effektivt sätt.

Ekobrottsmyndigheten bedömer att den nya myndighetens möjligheter att samköra uppgifter från olika välfärdssystem kommer att ha en betydande brottsförebyggande effekt (Ekobrottsmyndigheten, 26 oktober, 2020, s. 2).

Trots att det har framkommit att en övervägande del av instanserna ställer sig positiva till inrättandet av en ny utbetalande myndighet lämnas också kritik på området. Försäkringskassan (2020, s. 4) ställer sig kritiska till förslaget och menar att det inte redovisas på ett trovärdigt sätt att den nya myndigheten faktiskt skulle leda till färre felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Även Sveriges advokatsamfund (2020, s. 3) ifrågasätter behovet av en ny utbetalande myndighet och ifrågasätter om myndigheten kommer att kunna motverka den brottslighet som beskrivits (ibid.). I följande citat framför advokatsamfundet kritik mot att den nya utbetalande myndigheten kommer ha svårt att upptäcka de allvarligare brotten.

Advokatsamfundet uppmärksammar att den problematik som utredningen identifierar inte avser den enskilde individen som ansöker om föräldrapenning eller studiestöd, utan i stället tar sikte på en annan typ av organiserat missbruk av välfärdssystemet (Sveriges advokatsamfund, 29 oktober 2020, s. 3).

Det framkommer att remissinstanserna till stor del delar den uppfattning som utredningarna har gällande att brottsligheten måste motverkas genom fler åtgärder. Att det framkommer i remissvaren att det efterfrågas kraftfulla åtgärder exemplifieras i citatet nedan.

Ekobrottsmyndigheten är positiv till många av förslagen i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (2017:37) och delar utredningens uppfattning att brotten mot välfärdssystemet måste beivras mer kraftfullt än idag (Ekobrottsmyndigheten, 31 augusti, 2017, s. 1).

Den kritik som lämnats på de förebyggande åtgärderna i utredningarna riktas främst mot förslaget gällande inrättandet av en ny bidragsbrottsenhet vid Försäkringskassan. Brottsförebyggande rådet (2017, s. 2) anser att det är negativt att Försäkringskassan både får en utbetalande och en brottsutredande funktion, då det skulle kunna leda till minskat förtroende för Försäkringskassan. Dessutom menar Brå att Försäkringskassan saknar den kompetens som krävs för att utreda alla former av bidragsbrott. Försäkringskassan (2017, s. 1) som ska förfoga över den nya enheten ställer sig också kritiska till förslaget, de anser det ska vara en polisiär uppgift att utreda brott.

Försäkringskassan avstyrker dock att en enhet för utredning av bidragsbrott inrättas vid myndigheten. Det är ett polisiärt ansvar att utreda brott (Försäkringskassan, 28 augusti, 2017, s. 1).

Polismyndigheten (2017, s. 1) framhåller i sitt remissvar till utredningen från 2017 att de är positiva till förslaget gällande att Försäkringskassan ska få en ny brottsutredande enhet men påtalar att berörda myndigheter måste dela med sig av sin kompetens då den saknas hos Försäkringskassan. Polismyndigheten (2018, s. 1) ändrar sig dock och i remissvaret till utredningen från 2018 menar de att den inställning de hade året innan inte längre är gällande.

Sveriges advokatsamfund (2020, s. 1-2) skriver i sitt remissvar till utredningen från 2019 att de efterfrågar fler åtgärder som förenklar för sökanden av stöd från välfärdssystemen.

Advokatsamfundet menar att myndigheter bör förtydliga instruktioner till sökanden och åtgärda så att de blir mer lättillgängliga (ibid.).

Ett tydligare och mer lättförståeligt bidragsförfarande underlättar processen för sökanden och medför minskade risker för att sökanden gör oavsiktliga fel (Sveriges advokatsamfund, 24 april, 2020, s. 1).

En fullständig bild av remissvaren gällande de förebyggande åtgärdsförslagen finns redovisade i bilaga 2, Tabell 1-4.

## 5.4 Integritetspåverkan

Under föregående tema har det framkommit att kontrollerande åtgärder för att minska välfärdsbrottsligheten varit centralt i utredningarna. Flera av de åtgärder som föreslås för att öka kontrollen framstår också att ha stor påverkan på människors integritet. I följande formulering motiveras åtgärder med att brottsligheten är organiserad och kräver effektiva metoder.

När det gäller den organiserade brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemen är en förutsättning för en effektiv samverkan också att myndigheter kan utbyta information på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Sekretesslagstiftningen får inte utgöra onödigt hinder för detta (SOU 2017:37, s. 426).

I utredningen från 2017 föreslås att det ska införas nya och mer tillåtande regler gällande hur personuppgifter får behandlas. För att ett effektivt kontrollarbete ska kunna bedrivas anses det bland annat finnas ett behov av att myndigheter kan dela sekretessbelagda uppgifter med varandra (SOU 2017:37, s. 378, 330). Det presenteras därför att det ska införas fler ändamåls- och sekretessbrytande bestämmelser. Att ändra ändamålsbestämmelser skulle då innebära utökade möjligheter att behandla personuppgifter automatiserat (ibid.). Andra åtgärder som föreslås i utredningen och skulle kunna uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten är direktåtkomst av uppgifter mellan olika system (SOU 2017:37, s. 327-329).

En direktåtkomst anses generellt sett öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom den typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar (SOU 2017:37, s. 327).



I utredningen från 2019 föreslås större användning av digitalisering och AI för att myndigheter ska kunna dela information och genomföra riskbaserade kontroller för att upptäcka fel (SOU 2019:59, s. 201-202). I utredningen framkommer dock att det saknas rättsligt stöd för att genomföra åtgärden. För att det ska vara möjligt behöver personuppgiftslagen ses över och utredningen anser att det finns behov av ett utökat lagstöd för ändamålet (ibid.). Det framkommer också att det finns ett behov av ett uttryckligt rättsligt stöd för att myndigheter ska få dela uppgifter och använda delade uppgifter till andra områden än enbart handläggning (SOU 2019:59, s. 218).

För att fullt ut kunna använda den kunskap om oseriösa och kriminella aktörer som finns på de olika myndigheterna behöver det alltså finnas rättsligt stöd för att informationen får delas och att den får användas för proaktiva och upptäckande syften (SOU 2019:59, s. 217-218).

I följande citat ur utredningen från 2019 framkommer att åtgärder som innebär att det blir lättare att upptäcka och bekämpa felaktiga utbetalningar är viktiga för att påvisa hur allvarligt man ser på dessa brott. Det finns därför ett signalvärde med att införa fler åtgärder.

Mot bakgrund av att de felaktiga utbetalningarna är omfattande och att bidragsmoralen bland vissa grupper är låg behöver flera åtgärder vidtas för att tydligt markera att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt (SOU 2019:59, s. 239).

Liknande resonemang gällande integritetspåverkan som identifierats i de tidigare utredningarna framkommer också i utredningen från 2020. I utredningen framhålls att med den lagstiftning som råder idag gällande behandling av personuppgifter är flera av de presenterade förslagen inte möjliga att genomföra (SOU 2020:35, s. 212-213). Det anses därför finnas ett behov av att lagstiftningen förändras för att möjliggöra att felaktigheter kan upptäckas mer effektivt. Personuppgiftslagen behöver således förändras för att den nya utbetalande myndigheten ska kunna genomföra de planerade åtgärderna (ibid.). Vid den nya myndigheten kommer en stor del information vara samlad på ett och samma ställe och tillgången till uppgifterna planeras att vara elektronisk (SOU 2020:35, s. 179, 184). Trots att utredningen diskuterar integritetsaspekterna med förslagen och betonar vikten av att ta hänsyn till den personliga integriteten anses det att fördelarna överväger nackdelarna (SOU 2020:35, s. 250). Den samlade bedömningen som görs av

utredningen är att intrånget i den personliga integriteten är proportionerlig (ibid.). Åtgärder i utredningarna motiveras med att allmänheten förväntar sig att brottsligheten stoppas, och detta anses motivera intrång i integriteten (SOU 2020:35, s. 410, 364). Att utredningen hänvisar till att införa åtgärder utifrån allmänintresset kan relateras till Tham (2018, s. 148) och Andersson och Nilsson (2017, s. 220) som menar att uppfyllandet av det allmänna rättsmedvetandet har blivit en viktig motivering för kriminalpolitiken. I följande citat exemplifieras hur integritetsintrånget anses vara proportionerligt och motiveras av allmänintresset.

Sambearbetningen av uppgifter vid dataanalyserna och urvalen kommer att utgöra ett intrång i enskildas personliga integritet. Intrånget är proportionerligt i förhållande till syftet att kunna upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35, s. 249).

Det finns alltså ett viktigt allmänintresse som underrättelseskyldigheten syftar till att tillgodose. Enligt vår bedömning motiverar detta allmänintresse den utökade personuppgiftsbehandlingen som underrättelseskyldigheten innebär (SOU 2020:35, s. 445).

Utredningen föreslår således en ny lag för behandling av personuppgifter för att möjliggöra att den nya myndigheten kan utföra den behandling av personuppgifter som anses viktig för att minska felaktiga utbetalningar (SOU 2020:35, s. 327). De dataanalyser och urval som utredningen föreslår att den nya myndigheten ska genomföra kommer att bygga på stora mängder information och personliga uppgifter (SOU 2020:35, s. 232). Utredningen anser också att det ska framgå av personuppgiftslagen att känsliga personuppgifter ska få behandlas om det anses vara ändamålsenligt (SOU 2020:35, s. 362). Vidare framkommer att de urvalsanalyser som föreslås kan komma att ha inslag av viss profilering (SOU 2020:35, s. 221-222). Utredningen framhåller att profileringen ska minimeras men att vissa former av profilering är ofrånkomlig (ibid.).

Urvalen kommer att göras utifrån riskindikatorer för felaktiga utbetalningar framtagna bl.a. utifrån en population i dess helhet. Det är därmed sannolikt att det kommer att finnas inslag av profilering i verksamheten med dataanalyser och urval (SOU 2020:35, s. 221).

Att använda integritetskänsliga uppgifter motiveras till stor del med att det inte finns några alternativa uppgifter att utgå från (SOU 2020:35, s. 231). I utredningen beskrivs

folkbokföringsuppgifterna som “navet” i dataanalyserna och anses därför som nödvändiga för att kunna upptäcka felaktigheter. Det bedöms som viktigt att få tillgång till uppgifterna för att myndigheten ska kunna genomföra arbetet (ibid.).

Det finns inte heller några alternativa uppgifter som lika effektivt kan användas för myndighetens dataanalyser och urval. Sammantaget anser vi att integritetsintrånget står i proportion till behovet av att behandla uppgifterna i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35, s. 240).

Det finns en omfattande redogörelse för den absoluta sekretess som ska gälla för den nya myndigheten (SOU 2020:35, s. 393). Trots förslaget om absolut sekretess lyfter utredningen exempel på när sekretessbrytande bestämmelser ska införas. De sekretessbrytande bestämmelserna anses viktiga för att myndigheten ändå ska kunna utföra sin verksamhet (ibid.). Den absoluta sekretess som ska gälla vid den nya utbetalande myndigheten ska heller inte överföras när myndigheten lämnar ut uppgifter till andra myndigheter (SOU 2020:35, s. 445).

För att Myndigheten för utbetalningskontroll ska kunna utföra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behöver det införas sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter för majoriteten av de uppgifter som ska ligga till grund för dataanalyserna och urvalen (SOU 2020:35, s. 412).

Det som framkommit under temat visar att även åtgärder som har stor påverkan på människors integritet anses vara proportionerliga. Det kan förstås som att den problemformulering som har gjorts av välfärdsbrottslighet bidragit till en legitimering av åtgärder som kommer att påverka människors integritet (Gustafsson, 2016).

#### 5.4.1 Remissvar

Under föregående tema, förebyggande åtgärder, framkom att det finns ett stort stöd hos remissinstanserna för de kontrollerande åtgärder som föreslås. Vissa instanser har däremot lämnat kommentarer gällande att flera av åtgärderna har stor inverkan på människors integritet.

I några remissvar föreslås fler åtgärder som skulle kunna uppfattas som integritetspåverkande. Kronofogdemyndigheten (2020, s. 4) menar till exempel att ytterligare en uppgift ska ligga till grund för de föreslagna riskbedömningarna som den

nya utbetalande myndigheten ska genomföra. Att en person tidigare har dömts till näringsförbud anses vara en riskindikator som bör inkluderas (ibid.). Även Migrationsverket (2020, s. 4) anser gällande utredningen från 2019, att fler sekretessbrytandebestämmelser än de som föreslås behöver införas och motiveras med att det behövs för att det brottsbekämpande arbetet ska kunna utföras.

Utan sekretessbrytandebestämmelser försvåras arbetet i praktiken, trots regleringen i myndighetens instruktioner och 8 § förvaltningslagen (2017:900), och felaktiga utbetalningar kommer fortsätta att beviljas då beslutade myndighet inte har tillräckligt underlag för att neka ersättning och för att anmäla bidragsbrott. (Migrationsverket, 20 april, 2020, s. 4).

Åklagarmyndigheten (2020, s. 3) föreslår också ytterligare åtgärder som skulle kunna uppfattas som integritetspåverkande. De anser att den nya utbetalande myndigheten ska få använda sig av fler individuella uppgifter vid dataanalyser och urval och föreslår att online-identifikationer ska få användas (ibid.).

I remissvaren framkommer också kritik mot de integritetspåverkande åtgärderna och flera remissinstanser ifrågasätter om integritetsaspekterna är tillfredsställande. Sveriges advokatsamfund (2020, s. 3) poängterar till exempel i sitt svar till utredningen från 2019 att utbyte av information mellan myndigheter måste ske med stor försiktighet och endast i de fall där det bedöms vara absolut nödvändigt. Kronofogdemyndigheten (2020, s. 4) ifrågasätter om den sekretess som kommer gälla när den nya utbetalande myndigheten lämnar information till andra myndigheter är tillräcklig och menar att det kan innebära en problematik när uppgifter lämnas över till myndigheter som har ett svagare sekretesskydd (ibid.). Ytterligare kritik mot de integritetspåverkande åtgärderna som kommer av den nya utbetalande myndigheten lämnas av Sveriges Advokatsamfund (2020, s. 3), som menar att myndigheten kommer att innebära ett stort intrång i den enskildes integritet och att det intrånget inte säkert motiveras av det som myndigheten kan åstadkomma.

Advokatsamfundet har i sina tidigare yttranden framfört att den personliga integriteten i möjligaste mån alltid måste beaktas och värnas även om det är på bekostnad av kontrollfunktionerna (Sveriges advokatsamfund, 29 oktober, 2020, s. 3).

## 5.5 Straffrättsliga åtgärder

I utredningarna presenteras åtgärder som syftar till att utvidga det straffrättsliga området. Dessa åtgärder har främst presenterats i utredningen från 2017 och 2018. De åtgärder som framförs handlar till stor del om längre straff för bidragsbrott och att fler handlingar ska omfattas av lagen. I en av utredningarna föreslås också att ett nytt brott ska införas. Att dessa åtgärder föreslås kan förstås utifrån den utveckling som skett mot en mer offensiv straffrättspolitik (Jareborg, 1995). Nya kriminaliseringar och förlängda straff har kommit att uppfattas som viktiga för att motverka brottslighet (Tham, 2018, s. 139).

I utredningen från 2017 framkommer att arbetet med att motverka välfärdsbrottslighet anses kunna bli lidande på grund av brister i den straffrättsliga regleringen (SOU 2017:37, s. 437). Att förändra lagstiftningen motiveras med att ”en markering måste göras mot brottslighet som riktas mot statens finanser” (SOU 2017:37, s. 445). En av de åtgärder som föreslås av utredningen innebär att fler områden ska omfattas av bidragsbrottslagen (SOU 2017:37, s. 444). Förslaget innebär att lagen också ska omfatta stöd som gäller en viss person men som betalas ut till en annan person, som exempelvis vid lönebidrag, som betalas ut till arbetsgivare men ska gå till arbetstagaren (SOU 2017:37, s. 445). Utredningen framhåller också att de inte utesluter att det finns behov av ytterligare utvidgningar av lagen (SOU 2017:37, s. 449).

Utredningen föreslår att maxstraffet för grovt bidragsbrott ska skärpas från fyra till sex år (SOU 2017:37, s. 450). Detta skulle också vara en anpassning till bedrägeribrottet där maxstraffet för grovt brott är sex år. Åtgärden motiveras med att det idag saknas möjlighet att utdöma en relevant påföljd för de allvarligare gärningarna (ibid.).

Genom den föreslagna ändringen av straffskalan ges förutsättningar för att kunna bestämma en adekvat påföljd för allvarliga brott som begås mot välfärdssystemen (SOU 2017:37, s. 451).

Det presenteras också ett förslag om att ett nytt folkbokföringsbrott ska införas (2017:37, s. 359). Det handlar om när en person lämnar felaktiga uppgifter eller inte uppfyller sin anmälningsskyldighet som grund för beslut gällande folkbokföring (ibid.). I utredningen betonas att det krävs mycket starka skäl för nya kriminaliseringar, men att det finns starka skäl som motiverar den aktuella kriminaliseringen (SOU 2017:37, s. 363). Att det finns felaktiga uppgifter i folkbokföringen anses kunna få “långtgående konsekvenser för staten”(ibid.). Utredningen framhåller dock att det saknas kunskaper om i vilken

utsträckning felaktiga uppgifter i folkbokföringen faktiskt är ett problem som ger upphov till brottslighet (SOU 2017:37, s. 364). Detta är ett exempel på att trots bristfällig kunskap gällande brottslighetens omfattning och karaktär så anses det finnas ett behov av kraftiga åtgärder.

Hur vanligt det är att felaktiga uppgifter om folkbokföring ligger till grund för brottslighet är oklart. Den information och de uppgifter som vi tagit del av pekar dock tydligt på att det är ett förhållandevis vanligt inslag vid brottslighet som riktas mot välfärdssystemen och att brottsligheten inte sällan avser betydande värden (SOU 2017:37, s. 362-363).

I utredningen framkommer också att det finns ett signalvärde med införandet av det nya folkbokföringsbrottet (SOU 2017:37, s. 366). Att signalera om brottens allvar förväntas få en brottspreventiv effekt (SOU 2017:37, s. 527). Denna motivering är möjlig att förstå utifrån att Tham (2018, s. 151) har påvisat att straffande åtgärder används för att signalera om brottets allvar.

En sådan kriminalisering har dessutom ett viktigt signalvärde i fråga om hur angeläget registrets funktion är i samhället (SOU 2017:37, s. 366).

I utredningen från 2018 presenteras också förslaget om att längden på maxstraffet för grovt bidragsbrott bör förlängas till sex år (SOU 2018:14, s. 270). Utredningen föreslår även, i likhet med tidigare utredning, att bidragsbrottslagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta fler stöd från välfärdssystemen (SOU 2018:14, s. 253). Dessutom föreslår utredningen att det ska tas hänsyn till fler omständigheter vid bedömning om brottet ska bedömas som grovt (SOU 2018:14, s. 272). Omständigheter som ska kunna leda till att brottet bedöms som grovt är till exempel om gärningen har utövats systematiskt eller haft inslag av falska handlingar (ibid.). Ytterligare ett förslag är att beloppen inte ska bedömas utifrån enskilda utbetalningar utan att det ska bli möjligt att göra en samlad bedömning över flera utbetalningar (SOU 2018:14, s. 278). Genom att utgå från de samlade beloppen kommer fler gärningar att kunna dömas som grovt (ibid.). I utredningen från 2017 framkommer också ett resonemang gällande att fler brott borde kunna dömas som grovt utifrån de utbetalda beloppen, men att detta inte kommer behandlas i betänkandet (SOU 2017:37, s. 438).

Enligt utredningens mening är det otillfredsställande att lagstiftningens konstruktion leder till att personer som systematiskt har begått bidragsbrott inte kan

dömas för grovt brott på den grunden att varje enskilt belopp som utbetalats felaktigt inte ansetts tillräckligt högt (SOU 2017:37, s. 437-438).

I utredningen från 2018 framkommer förslag som innebär att högre krav ställs på individen att förstå och hantera systemen korrekt. Utredningen föreslår att fler brott som varit oaktsamma ska vara straffbara, det ska därför vara tillräckligt att personen i väsentlig mån har varit oaktsam för att individen ska kunna dömas för vårdslöst bidragsbrott (SOU 2018:14, s. 278-279). Det ska således ställas högre krav på att personen ska vara aktsam, visa lojalitet och lämna korrekta uppgifter (SOU 2018:14, s. 285). Detta lagförslag skulle också innebära större krav på aktsamhet än vad det görs inom skattebrottslagen (SOU 2018:14, s. 287).

För att betona kravet på aktsamhet och lojalitet vid ansökningar från välfärdssystemet anser vi därför att bestämmelsen om vårdslöst brott behöver ändras (SOU 2018:14, s. 285).

Ytterligare en straffrättslig förändring som föreslås är att vid vårdslöst bidragsbrott ska hänsyn tas till den risk för ekonomisk skada som handlingen har inneburit (SOU 2018:14, s. 288). Det behöver således inte ha skett en ekonomisk skada utan endast funnits en risk. Vidare framkommer i utredningen att preskriptionstiden för brott som är ringa och vårdslöst föreslås förlängas till från två till fem år (SOU 2018:14, s. 294).

I utredningen från 2019 presenteras andra reaktiva åtgärder för att motverka brott mot välfärdssystemen. Ett förslag innebär att det bör ses över om det ska införas en mer strikt återbetalningsskyldighet, även vid mycket låga belopp (SOU 2019:59, s. 243). En strikt återbetalningsskyldighet skulle innebära att mottagaren av en ersättning kan bli återbetalningsskyldig trots att denna inte är ansvarig över den felaktiga utbetalningen (ibid.). I utredningen från 2017 föreslås också att Migrationsverket ska få möjlighet att kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning till asylsökande (SOU 2017:37, s. 379). Migrationsverket har inte tidigare haft rätt att kräva tillbaka utbetalade pengar då beloppen ansetts vara för små (SOU 2017:37, s. 379).

I utredningen från 2019 presenteras också ett förslag gällande att systemet med administrativa sanktioner vid sidan av bidragsbrottslagen ska utredas (SOU 2019:59, s. 245-247). Förslaget riktas mot mindre allvarliga bidragsbrott och innebär att administrativa sanktioner skulle kunna införas vid mindre lagöverträdelse. Utredningen menar att endast återkräva det felaktigt utbetalade beloppet inte har tillräckligt stor

inverkan och att det kan finnas behov av en administrativ åtgärd (ibid.). Det får betydelsen att handlingar som tidigare endast inneburit återbetalningsskyldighet också skulle kunna beläggas med ytterligare sanktioner.

När någon ertappas med att ha lämnat en felaktig uppgift leder det inte alltid till någon sanktion, förutom återkravet av den felaktiga ersättningen. En sådan ordning har knappast någon handlingskorrigerande verkan. Effekten kan till och med vara negativ, det vill säga att personer som ertappas försöker igen eftersom de vet att det värsta som kan hända är att den felaktiga ersättningen behöver betalas tillbaka (SOU 2019:59, s. 246).

Att straffrättsliga åtgärder har fått ett relativt stort fokus, trots osäkra bedömningar och stor okunskap gällande problemet, är intressant utifrån vad Tham (2018, s. 72) samt Andersson och Nilsson (2017, s. 219) menar med att dessa typer av åtgärder har kommit att bli universalåtgärder för att hantera brottslighet. Att skydda statens intressen blir således viktigare än att vara restriktiv med att införa längre straff och nya kriminaliseringar (Tham, 2018, s. 84).

### 5.5.1 Remissvar

Flera instanser har valt att inte lämna några synpunkter på de straffrättsliga förslagen men i majoriteten av de lämnade synpunkterna framkommer ett stöd för utökade straffrättsliga åtgärder. Att flera instanser valt att inte kommentera specifikt på åtgärderna skulle kunna bero på att de anser att det ligger utanför deras område. Åklagarmyndigheten (2017, s. 4) är en av de instanser som ställer sig positiva och de anser att det är angeläget att införa nya kriminaliseringar. Även Ekobrottsmyndigheten (2017, s. 4) poängterar att nuvarande lagstiftning inte är tillräckligt effektiv och att de därför stödjer förslaget om införandet av ett nytt folkbokföringsbrott. Det framkommer i remissvaren att det anses finnas ett behov av en tydlig och effektiv straffrättslig reglering mot bidragsbrotten vilket de nya förslagen bedöms bidra till. Följande citat påvisar att Åklagarmyndigheten ställer sig positiva till att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas.

Genom föreslagen ändring blir det tydligare vilka gärningar som faller under bidragsbrottslagen, vilket leder till en större enhetlighet vid rättstillämpningen (Åklagarmyndigheten, 11 juni, 2018, s. 1-2).



I både Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens remissvar till utredningen från 2017 framkommer ett nytt förslag som inte presenterades i utredningen. Förslaget innebär att en del handlingar som omfattas av bidragsbrottslagen skulle kunna avkriminaliseras och att dessa åtgärder istället skulle beläggas med administrativa sanktioner. Åklagarmyndigheten (2017, s. 2) menar att det kan finnas ett behov av att tänka i nya banor och att administrativa sanktioner skulle kunna vara en möjlig åtgärd.

En annan aspekt som skulle kunna övervägas och få stor betydelse för brottsvolymen är om alla brott mot välfärden ska vara straffbara eller om det i stället kan övervägas administrativa sanktionsavgifter för i vart fall de lindrigare förfarandena (Åklagarmyndigheten, 29 augusti, 2017, s. 2).

I utredningen från 2019 har däremot, som framkommit under temat, ett förslag om att frågan om att administrativa sanktioner ska utredas aktualiserats. Samtliga instanser som lämnat svar gällande förslaget till utredningen från 2019 har ställt sig positiva till åtgärden. Där återfinns Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten som påtalade detta redan 2017.

Ekobrottsmyndigheten delar delegationens uppfattning att ett syfte med ett administrativt sanktionssystem är att avlasta rättsväsendet hanteringen av mindre allvarliga förseelser. Ett annat viktigt syfte med att införa ett sådant system är att stärka skyddet av välfärdssystemen, eftersom en stor del av de felaktiga utbetalningarna idag inte träffas av någon sanktion från samhällets sida (Ekobrottsmyndigheten, 20 april, 2020, s. 3).

I remissinstanserna framkommer ett tydligt stöd för att maxstraffet för grovt bidragsbrott ska förlängas från fyra till sex år. Att höja straffskalan anses av remissinstanser leda till att bidragsbrotten kommer att uppfattas som mer klandervärda. Ekobrottsmyndigheten (2017, s. 5) framhåller att med nuvarande straffskala så kan det uppfattas som att brotten inte anses vara så allvarliga. Det framkommer också i remissvaren att det finns brott mot välfärdssystemen som är så allvarliga att det tidigare maxstraffet inte anses tillfredsställande. Åklagarmyndigheten (2018, s. 3) lyfter att många brott omfattar så stora belopp och är planerade och utstuderade i hög grad, så att maxstraffet fyra år inte är tillräckligt.

Den kritik som framkommer mot de straffrättsliga åtgärderna berör främst förslaget gällande att den som i väsentlig mån är oaktsam ska kunna dömas för vårdslöst bidragsbrott. Flera instanser ställer sig negativa till förslaget. En av de instanser som har riktat kritik mot förslaget är Brå (2018, s. 4). De menar att individer som har haft för avsikt att göra rätt kommer att omfattas av polisanmälningar genom förslaget och att resurserna som skulle krävas för att utreda dessa brott istället ska gå till att utreda uppsåtliga brott och förebygga oaktsamma handlingar.

En särskild svårighet vid bidragsbrott är nämligen att skilja den förslagne bedragaren från den resurssvaga medborgaren som lever under svåra omständigheter, och har begränsade möjligheter att förstå regelverk och blanketter (Brottsförebyggande rådet, 15 juni, 2018, s. 4).

Det framkommer också viss kritik av remissinstanserna angående förslaget om förlängd preskriptionstid. Åklagarmyndigheten (2018, s. 6) framhåller att det inte är ett godtagbart skäl att förlänga preskriptionstiden utifrån de skäl som anges i utredningen från 2018, till exempel att brotten är svåra att utreda. Brå (2018, s. 5) kritiserar också förslaget om förlängd preskriptionstid och menar att det är bättre att lägga resurser på förebyggande kontroller än att utreda brott långt i efterhand.

En fullständig bild av remissvaren gällande de straffrättsliga åtgärdsförslagen finns redovisade i bilaga 2, Tabell 5-7.

## 6. DISKUSSION

Analysen har bidragit med en bild över vilka kriminalpolitiska åtgärdsförslag som presenteras mot välfärdsbrottslighet och en ökad förståelse för vilka grunder förslagen vilar på. I studien har vi redogjort för hur brott mot välfärdssystemen framställs i utredningarna. Det som framkommit som centralt är betoningen på en storskalig och sofistikerad välfärdsbrottslighet. I utredningarna diskuteras brottslighet där flera personer är inblandade, tillvägagångssätten är genomtänkta och riktar sig mot välfärdssystemens svaga punkter. Det har däremot framkommit att det råder en stor osäkerhet gällande brottslighetens omfattning, och att det saknas säker kunskap gällande hur stor del av felen som är avsiktliga. De metoder som använts för att beräkna omfattningen anses vara osäkra. Att kunskapen om omfattningen är osäker har också poängterats i remissvar.

Vidare har de centrala åtgärderna som presenterats identifierats. De förebyggande åtgärderna syftar i stor utsträckning till att öka kontrollen och således göra det svårare att erhålla felaktiga utbetalningar. Det föreslås bland annat utökade möjligheter för informationsinhämtning, att myndigheter ska få fler möjligheter att dela information med varandra och utökade kontroller av uppgifter. Vad gäller de förebyggande åtgärderna har det framkommit att flera av dessa påverkar den personliga integriteten. I utredningarna föreslås sekretessbrytande bestämmelser och ändrad hantering av personuppgifter för att kunna utföra åtgärderna. Att utöka straffrättsliga åtgärder framstår också som en central åtgärd. I utredningarna presenteras förslag som innebär högre straff, nya kriminaliseringar och utvidgade lagstiftningar. Trots att viss kritik framkommer från remissinstanserna ställer de sig i stor utsträckning positiva till vad utredningarna presenterar.

Genom analysen av utredningarna och remissvaren har vi funnit att det till stor del råder en konsensus gällande hur välfärdsbrottsligheten som problem ska beskrivas. Formuleringen av problemet görs också till stor del genom att utesluta alternativa beskrivningar av fenomenet. Vi har tidigare redogjort för begreppet problemformuleringsprivilegium och när en aktör innehar ett privilegium kan beskrivningen av problemet uppfattas som obestridligt trots att det kan vara kontroversiellt (Gustafsson, 2016, 25). Att problemformuleringen beskrivs som en sanning skulle kunna vara en förklaring till att remissinstanserna instämmer i den framställning som presenterats. Trots att kunskapen om brottsligheten är osäker så delas bilden av att fenomenet är allvarligt. Det är värt att notera att flera remissinstanser kritiserar underlaget, men samtidigt stödjer beskrivningen och de åtgärder som föreslås. Genom analysen har det framkommit att det inte råder en konflikt gällande hur problemet ska formuleras. De åtgärdsförslag som presenteras av utredningarna bör också förstås som ett sätt att beskriva välfärdsbrottsligheten och dess orsaker. Sahlin (2000, s. 80) har diskuterat hur brottsförebyggande åtgärder inte bara riktar sig mot brottslighetens orsaker utan också definierar dessa. Genom det fokus på kontrollerande och straffrättsliga åtgärder som finns i utredningarnas förslag är det rimligt att tro att utgångspunkten är att den som begår brott mot välfärdssystemen är rationell istället för att utgå från att det är exempelvis av främst socioekonomiska orsaker som människor utnyttjar välfärdssystemen (ibid.). De föreslagna åtgärderna visar också att utgångspunkten är att de felaktiga utbetalningarna beror på avsiktliga fel och inte att systemen är komplicerade.

Att större delen av åtgärderna syftar till att öka kontrollen går också att förstå utifrån den rådande kriminalpolitiska inriktningen. Det finns en syn inom kriminalpolitiken på att kontroll är det mest lämpliga verktyget (Sahlin, 2000, s. 107; Andersson & Nilsson, 2017, s. 216-218). Från att förebygga brott genom ökad socialisering och förändring av brister i samhället ska prevention ske genom utökad kontrollverksamhet (ibid.). Det råder en betoning i förslagen på att förändra situationer snarare än att se till människors förutsättningar. Incitament till att begå brott förklaras därför utifrån möjligheter i situationen och inte i sociala eller strukturella orsaker. Det framkommer i stor utsträckning ett stöd i remissvaren för ökade kontrollinsatser, vilket också tyder på att det råder en konsensus gällande att kontroll är den mest lämpliga brottsförebyggande åtgärden.

Straffrättsliga åtgärder har också identifierats som centrala i utredningarna. Utvidgningen av det straffrättsliga området kan förstås utifrån det Tham (2018, s. 72, 139) benämner som den ”straffande vändningen”. Tham poängterar att det råder en konsensus inom kriminalpolitiken gällande att det behövs hårdare tag mot kriminalitet. Det tydligaste verktyget för att visa att brottslighet prioriteras och tas på allvar är höjda straff och nya kriminaliseringar (ibid.). Genom analysen av utredningarna framkommer det att det är viktigt att visa att brotten är oacceptabla och åtgärder motiveras till viss del med att brottens allvar måste signaleras. En del förslag skulle alltså kunna uppfattas som symbolpolitik. Vidare presenteras åtgärder med motiveringen att det finns ett allmänintresse. Vi har tidigare lyft hur målet att möta det allmänna rättsmedvetandet kan styra de kriminalpolitiska förslagen (Tham, 2018, s. 148-149).

Att straffrättsliga åtgärder föreslås kan också relateras till vad tidigare forskning på området har kommit fram till, både på internationell och nationell nivå. McKeever utvärderade den nya lagstiftningen mot bidragsbrott i Storbritannien. Lagen innebar nya kriminaliseringar och en hårdare syn på bidragsbrott (McKeever, 1999, s. 266). I likhet med vad vår studie visat menade McKeever (1999, s. 269) att åtgärderna haft stor inverkan på människors integritet. I analysen av utredningarna har det framkommit att flera av de förebyggande åtgärder som presenteras har inverkan på den personliga integriteten och kräver till exempel ändrad personuppgiftslag och sekretessbrytande bestämmelser. Headworth (2021, s. 26) har genom sin studie visat på att välfärdsbrottslighet uppfattas som ett allt större problem i samhället, vilket motiverar mer omfattande åtgärder. I utredningarna som legat till grund för vår analys har en betoning

på den storskaliga och sofistikerade brottsligheten funnits vilket kan tyda på att brotten uppfattas som ett större problem. I Headworths (2021, s. 26-27) studie framkommer också att det finns normer inom systemet som uppmuntrar till en syn på att felen är avsiktliga. Avsiktliga fel lägger ansvaret på individen och legitimerar kraftfullare åtgärder (ibid.). Liknande aspekter har visat sig i utredningarna där det framkommit att finns en utgångspunkt som innebär att de felaktiga utbetalningarna till stor del anses bero på avsiktliga fel. I remissvaren har det också framkommit kritik mot utredningarna på grund av den betoningen.

Lundström (2011, s. 131) har visat att de straffrättsliga åtgärderna mot välfärdsbrott också har fått större fokus i den svenska debatten. Lundström (2011, s. 154) påvisar att det har växt fram en syn på att medborgarna har låg etik och därför behöver fostras genom åtgärder. Författaren menar att det talas om ett ”moraliskt förfall” (ibid.). I en av de utredningar som legat till grund för analysen framkom att det anses råda en låg bidragsmoral i samhället som behöver förbättras. Andra åtgärder har motiverats med att det måste signaleras att välfärdsbrotten är oacceptabla. Det kan uppfattas som att det efterfrågas en fostrande syn där medborgarnas beteende behöver ändras. Stenström (2021, s. 774) visade också i sin studie att misstron mot användare av välfärdssystemen har växt. I likhet med tidigare forskning och vår studie har Stenström (2021, s. 788) kommit fram till att nya kriminaliseringar och mer kontroll har fått stor betydelse i arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar. Estrada (1999, s. 1, 46) studerade hur ungdomsbrottsligheten har kommit att växa fram som ett allvarligt samhällsproblem, trots att brottsligheten inte verkar ha ökat. Estrada har undersökt utvecklingen under flera decennier och i vår studie har inte fenomenet välfärdsbrottslighet undersökts över tid. Det har dock framkommit att det beskrivs som ett allvarligt hot mot samhället som motiverar kraftfulla åtgärder, trots avsaknad av säkra grunder. Trots de olikheter som finns mellan tidigare forskning och den aktuella studien i delvis angreppssätt, kontext och metod har flera liknande tendenser om synen på välfärdsbrottslighet och åtgärder framkommit.

Att tillämpa en kvalitativ innehållsanalys har gett oss möjlighet att hantera den stora mängd material som utredningarna med tillhörande remissvar genererat (Schreier, 2012, s. 4-5). Att komplettera med en kvantitativ beskrivning av delar av materialet har också bidragit till att hantera mängden. Att materialet har bearbetats på ett systematiskt sätt leder till ökade möjligheter för en sanningsenlig beskrivning (Schreier, 2012, s. 6). En möjlig risk som förekommer vid kvalitativ forskning, är att metoden utgör ett tolkningsutrymme

för forskaren, vilket skulle kunna medföra att andra uppfattar andra delar av materialet som mer centrala och relevanta. Vi har strävat efter att minska risken med att tolkningen är för individuell genom att två personer var och för sig har kodat materialet. Den transparens som vi har haft över processen möjliggör också för andra att granska våra slutsatser.

## 6.1 Vidare forskning

Ett alternativ hade varit att genomföra en mer omfattande studie och inkludera fler eller samtliga remissvar. Fler remissvar skulle eventuellt kunna påvisa ett annat resultat gällande det stöd och kritik som framförts. Att även inkludera kommuner i studien skulle leda till en mer lokal bild och inte endast på nationell nivå som varit utgångspunkt för denna studie. Studien har endast undersökt åtgärdsförslag som framstår som mest centrala i utredningarna, vidare studier skulle kunna syfta till att utvärdera de åtgärder som faktiskt har implementerats. En sådan studie skulle bidra med en relevant kunskap om åtgärderna uppfyllt de syften som förväntades. Vidare hade de konsekvenser som förslagen inneburit, för myndigheter och för den enskilda individen, kunnat studeras.

I analysen av utredningarna har det påvisats att det råder stor osäkerhet gällande brottslighetens omfattning. Det finns ett behov av fortsatta studier för att mäta problemets omfattning och karaktär för att det ska vara möjligt att sätta in relevanta och effektiva åtgärder. Vidare forskning bör också behandla orsaker till brott mot välfärdssystemen. Vi anser därför att Ekobrottsmyndighetens citat i sitt remissvar till utredningen för 2019 är passande “att en grundlig orsaksanalys till de felaktiga utbetalningarna är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas” (Ekobrottsmyndigheten, 20 april, 2020, s. 1)

## Litteraturlista

Allwood, C. M., & Erikson, M. G. (2017). *Grundläggande vetenskapsteori för psykologi och andra beteendevetenskaper*. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, R., & Nilsson, R. (2017). *Svensk kriminalpolitik* (2. uppl.). Stockholm: Liber.

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder* (3. rev. uppl.). Stockholm: Liber.

Estrada, F. (1999). *Ungdomsbrottslighet som samhällsproblem: Utveckling, uppmärksamhet och reaktion* (Doktorsavhandling, Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen). Från [http://www.criminology.su.se/polopoly\\_fs/1.207023.1413445776!/menu/standard/file/Estrada%201999\\_Avhandling.pdf](http://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.207023.1413445776!/menu/standard/file/Estrada%201999_Avhandling.pdf)

Gustafsson, L. (2016). *Problemformuleringsprivilegiet: Samhällsfilosofiska studier* [e-bok]. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.

Headworth, S. (2021). Broke people, broken rules, explaining welfare fraud investigators. *Punishment & Society-International Journal of Penology*, 23(1), 24-46. doi:10.1177/1462474520928131

Inspektionen för socialförsäkringen & Brottsförebyggande rådet (2011). *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*, från [https://www.bra.se/download/18.656e38431321e85c24d80006946/1371914718559/2011\\_12\\_bidragsbrott\\_och\\_skattebrott.pdf](https://www.bra.se/download/18.656e38431321e85c24d80006946/1371914718559/2011_12_bidragsbrott_och_skattebrott.pdf)

Jacobsen, D. I. (2017). *Hur genomför man undersökningar? Introduktion till samhällsvetenskapliga metoder* (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Jareborg, N. (1995). "Vilken sorts straffrätt vill vi ha - om defensiv och offensiv straffrättspolitik". I D. Victor (Red.), *Varning för straff: Om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Korsell, L. (2005). Fiffel och fusk i slott och koja. I G. Sjöstrand (Red.), *Fiffelsverige: Sociologiska perspektiv på skandaler och fusk* (s. 29-45). Malmö: Liber

Lundström, R. (2013). Framing Fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK. *European Journal of Communication*, 28(6), 630-645. doi: 10.1177/0267323113502737

Lundström, R. (2011). *Den kalkylerande medborgaren. Bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt 1990-2010* (Doktorsavhandling, Umeå universitet, Sociologiska institutionen). Från <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:468450/FULLTEXT01.pdf>

McKeever, G. (1999). Detecting, Prosecuting and Punishing Benefit Fraud: The social Security Administration (Fraud) Act 1997. *The Modern Law Review*, 62(2), 261-270.

Regeringen. (2015). *Uppdrag att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*. Hämtad 17 maj, 2021, från: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/uppdrag-att-utveckla-den-myndighetsgemensamma-satsningen-mot-organiserad-brottslighet/>

Regeringen. (u.å.). *Statens offentliga utredningar*. Hämtad 16 maj, 2021, från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/>

Sahlin, I. (2000). *Brottsprevention: som begrepp och samhällsfenomen*. Lund: Arkiv Förlag.

Sarnecki, J. (2014). *Introduktion till kriminologi I: Brottslighetens omfattning, karaktär och orsaker*. Lund: Studentlitteratur.

Sarnecki, J. (2015). *Introduktion till kriminologi II: Straff och prevention*. Lund: Studentlitteratur.

Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. Los Angeles, [Calif.]: SAGE Publications.

SFS 2007:612. *Bidragsbrottslag*. Hämtad 3 april, 2021, från Riksdagen, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/bidragsbrottslag-2007612\\_sfs-2007-612](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/bidragsbrottslag-2007612_sfs-2007-612)



SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro - en myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Stockholm: Norstedts Juridik offentliga publikationer. Från

<https://www.regeringen.se/4a4bdb/contentassets/d62c8a6857ab49e4b21111009897f819/kontroll-for-okad-tilltro--en-ny-myndighet-for-att-forebygga-forhindra-och-upptacka-felaktiga-utbetalningar-fran-valfardssystemen-sou-202035.pdf>

SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. Stockholm: Norstedts Juridik offentliga publikationer. Från

<https://www.regeringen.se/4aec89/contentassets/25cf60884d0e443a8582c32b56cac9dc/samlade-atgarder-for-korrekt-utbetalningar-fran-valfardssystemen-sou-201959.pdf>

SOU 2018:14. *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen - en utvärdering*. Stockholm: Norstedts Juridik offentliga publikationer. Från

<https://www.regeringen.se/4933fb/contentassets/bdebbfbfc706476eb1169ee4d6dacec5/bidragsbrott-och-underrattelseskyldighet-vid-felaktiga-utbetalningar-fran-valfardssystemen--en-utvardering-sou-201814-.pdf>

SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Stockholm: Wolters Kluwers offentliga publikationer. Från

<https://www.regeringen.se/49930b/contentassets/8df6c84af7a549f6be4326e0114b2ce6/kvalificerad-valfardsbrottslighet--forebygga-forhindra-upptacka-och-beivra-sou-201737>

Stenström, A. (2021). Plural Governmentalities: Governing Welfare Fraud in Sweden. *The British Journal of Criminology*, 61(3), 773-791. doi: 10.1093/bjc/azaa094

Sveriges Regioner och Kommuner (2021). *Felaktiga utbetalningar, ekonomiskt bistånd*. Hämtad 17 maj, 2021, från

<https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/ekonomisktbistandforsorjning/lagarregler/felaktiautbetalningar.11271.html>

Tham, H. (2018). *Brott och straff i Sverige sedan 1965*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Vetenskapsrådet. (2017). *God forskningssed*. Hämtad 19 maj, 2021, från [https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25b05/1555332112063/God-forskningssed\\_VR\\_2017.pdf](https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25b05/1555332112063/God-forskningssed_VR_2017.pdf)

Välfärd i Sverige (u.å.). I *Nationalencyklopedin*. Hämtad 16 maj, 2021, från <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/v%C3%A4lf%C3%A4rd/v%C3%A4lf%C3%A4rd-i-sverige>

Wilcock, S. (2019). (De-) Criminalizing Welfare? The Rise and Fall of Social Security Fraud Prosecutions in Australia. *British Journal of Criminology*, 59(6), 1498-1519. doi: 10.1093/bjc/azz027

Östberg, K., & Andersson, J. (2013). *Sveriges historia*. Stockholm: Norstedts.

## Remissvar

**SOU 2020:35 Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.**

[Brottsförebyggande rådet \(pdf 159 kB\)](#)

[Ekobrottsmyndigheten \(pdf 162 kB\)](#)

[Försäkringskassan \(pdf 93 kB\)](#)

[Kriminalvården \(pdf 334 kB\)](#)

[Kronofogdemyndigheten \(pdf 228 kB\)](#)

[Migrationsverket \(pdf 119 kB\)](#)

[Polismyndigheten \(pdf 599 kB\)](#)

[Skatteverket \(pdf 884 kB\)](#)

[Sveriges advokatsamfund \(pdf 143 kB\)](#)

[Säkerhetspolisen \(pdf 762 kB\)](#)

---

[Åklagarmyndigheten \(pdf 420 kB\)](#)

---

### **SOU 2019:59 Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen**

[Brottsförebyggande rådet \(pdf 431 kB\)](#)

[Ekobrottsmyndigheten \(pdf 340 kB\)](#)

[Försäkringskassan \(pdf 1 MB\)](#)

[Kriminalvården \(pdf 335 kB\)](#)

[Kronofogdemyndigheten \(pdf 38 kB\)](#)

[Migrationsverket \(pdf 167 kB\)](#)

[Polismyndigheten \(pdf 314 kB\)](#)

[Skatteverket \(pdf 2 MB\)](#)

[Sveriges advokatsamfund \(pdf 183 kB\)](#)

[Säkerhetspolisen \(pdf 393 kB\)](#)

---

[Åklagarmyndigheten \(pdf 159 kB\)](#)

---

### **SOU 2018:14 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen - en utvärdering**

Brottsförebyggande rådet, 2018-06-15. Dnr: 0103/18

Ekobrottsmyndigheten, 2018-06-27. Dnr: EBM 2018-250

Försäkringskassan, 2018-06-08. Dnr: 5552-2018

Kriminalvården, 2018-06-12. Dnr: 2018-7478

Kronofogdemyndigheten, 2018-06-04. Dnr: 840 6709-18/112

Migrationsverket, 2018-05-21. Dnr: 1.4.1-2018-12421

Polismyndigheten, 2018-06-15. Dnr: A142.042/2018

Skatteverket, 2018-06-11. Dnr: 202-122639-18/112

Sveriges Advokatsamfund, Juni 2018

Säkerhetspolisen - inget svar inskickat

Åklagarmyndigheten, 2018-06-11. Dnr: ÅM2018-622

**SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra**

Brottsförebyggande rådet, 2017-08-29. Dnr: 0139/17

Ekobrottsmyndigheten, 2017-08-31. Dnr: EBM 2017-493

Försäkringskassan, 2017-08-28. Dnr: 038735-2017

Kriminalvården - inget svar inskickat

Kronofogdemyndigheten, 2017-08-29. Dnr: 840 12516-17/112

Migrationsverket, 2017-08-28. Dnr: 1.4.1-2017-60702

Polismyndigheten, 2017-09-13. Dnr: A244.053/2017

Skatteverket, 2017-08-28. Dnr: 131 233322-17/112

Sveriges Advokatsamfund - inget svar inskickat

Säkerhetspolisen, 2017-08-31. Dnr: 2017-14300-7

Åklagarmyndigheten, 2017-08-29. ÅM2017-1092

## Bilaga 1. Utvalda avsnitt

### **SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.**

Kapitel 3. Bakgrund och allmänna utgångspunkter.

Kapitel 5. Kartläggning av kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Kapitel 6. Identifierade riskfaktorer.

Kapitel 7. Korrekta uppgifter i register förebygger brott.

Kapitel 8. Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott.

Kapitel 9. Bättre förutsättningar att upptäcka och anmäla brott.

Kapitel 10. En mer samlad straffrättslig reglering.

Kapitel 11. Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen.

Kapitel 12. Näringsförbud och spärrtid.

Kapitel 13. Spårbara betalningsmedel.

Kapitel 14. Samordnad utbetalningsfunktion.

### **SOU 2018:14 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen - en utvärdering.**

Kapitel 4. Bakgrund och övergripande gällande rätt.

Kapitel 5. En kartläggning av arbetet mot bidragsbrott.

Kapitel 6. Slutsatser av vår kartläggning.

Kapitel 8. Överväganden och förslag.

### **SOU 2019:59 Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.**

Kapitel 4. Aktuell lägesbild.

Kapitel 5. Samlad styrning och tydligare ansvar.

Kapitel 6. Ny organisation för helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Kapitel 7. En modell för återkommande omfattningsstudier.

Kapitel 8. Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI.

Kapitel 9. Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Kapitel 10. Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar.

**SOU 2020:35 Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.**

Kapitel 3. Felaktiga utbetalningar och myndigheternas kontrollarbete.

Kapitel 4. Nya problem - nya åtgärder.

Kapitel 5. Ett system med transaktionskonto för statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

Kapitel 6. Dataanalyser och urval.

Kapitel 7. Inledande och fördjupade granskningar av felaktiga utbetalningar.

Kapitel 8. Stödja och följa arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Kapitel 9. En ny myndighet för utbetalningskontroll.

Kapitel 10. En ny lag om personuppgiftsbehandling.

Kapitel 11. Offentlighet och sekretessfrågor.

Kapitel 12. Vissa övriga frågor.

## Bilaga 2 - Tabeller

De utvalda myndigheternas svar har kategoriserats under rubrikerna positiva, negativa samt lämnar inga synpunkter. I den första kolumnen med positiva återfinns de myndigheter som uttalat sitt stöd för den föreslagna åtgärden. I denna kolumn har också de myndigheter som skrivit att de generellt är positiva till utredningens presenterade förslag på åtgärder inkluderats. I den andra kolumnen negativa presenteras de myndigheter som svarat att de avstyrker eller inte ger sitt stöd för den föreslagna åtgärden. De kan även avstyrka för att de tycker att utredningens underlag inte är fullständigt för att kunna ge sitt fulla stöd. I den sista kolumnen, lämnar inga synpunkter, har vi inkluderat de myndigheter som valt att inte lämna någon synpunkt på förslaget.

## Förebyggande åtgärdsförslag

Tabell 1. Remissvar till SOU 2017:37

Åtgärder	Positiva	Negativa	Lämnar inga synpunkter
Utökad underrättelseskyldighet	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		
Utökad anmälningsskyldighet	Brottsförebyggande rådet Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		Ekobrottsmyndigheten
Ny utbetalande myndighet	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		
Direktåtkomst till databaser	Brottsförebyggande rådet Försäkringskassan Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten	Kronofogdemyndigheten	Ekobrottsmyndigheten
Utökad möjlighet för inhämtning av uppgifter	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		
Ny brottsutredande myndighet hos Försäkringskassan	Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Åklagarmyndigheten	
Se över utlämnandet av identitetshandlingar	Brottsförebyggande rådet Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		Ekobrottsmyndigheten

\*Kriminalvården har ej inkommit med något remissvar

\*Sveriges Advokatförbund har ej inkommit med något remissvar



**Tabell 2. Remissvar till SOU 2018:14**

Åtgärder	Positiva	Negativa	Lämnar inga synpunkter
Utökad underrättelseskyldighet	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Sveriges Advokatsamfund Åklagarmyndigheten		Kriminalvården

\*Säkerhetspolisen har ej inkommit med något remissvar

**Tabell 3. Remissvar till SOU 2019:59**

Åtgärder	Positiva	Negativa	Lämnar inga synpunkter
Utökad möjlighet för inhämtning av uppgifter	Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kriminalvården Migrationsverket Polismyndigheten Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen	Skatteverket	Brottsförebyggande rådet Kronofogdemyndigheten Åklagarmyndigheten
Förbättra digitalisering och AI	Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kriminalvården Migrationsverket Polismyndigheten Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen		Brottsförebyggande rådet Kronofogdemyndigheten Skatteverket Åklagarmyndigheten
Samverkan	Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kriminalvården Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skattemyndigheten Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		Brottsförebyggande rådet
Information om kontroller	Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kriminalvården Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen		Brottsförebyggande rådet Skatteverket Åklagarmyndigheten

**Tabell 4. Remissvar till SOU 2020:35**

Åtgärder	Positiva	Negativa	Lämnar inga synpunkter
Ny utbetalande myndighet	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten	Försäkringskassan	Kriminalvården
Dataanalyser och urval	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		Kriminalvården

### **Straffrättsliga åtgärdsförslag**

**Tabell 5. Remissvar till SOU 2017:37**

Åtgärder	Positiva	Negativa	Lämnar inga synpunkter
Längre maxstraff för grovt brott	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		
Utvidgning av bidragsbrottslagen	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		
Införandet av nytt folkbokföringsbrott	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		

\*Kriminalvården har ej inkommit med något remissvar

\*Sveriges Advokatförbund har ej inkommit med något remissvar

**Tabell 6. Remissvar till SOU 2018:14**

Åtgärder	Positiva	Negativa	Lämnar inga synpunkter
Längre maxstraff för grovt brott	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Sveriges Advokatsamfund Åklagarmyndigheten		Kriminalvården Kronofogdemyndigheten
Längre preskriptionstid	Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket	Brottsförebyggande rådet Sveriges Advokatsamfund Åklagarmyndigheten	Kriminalvården Kronofogdemyndigheten
Utökade möjligheter att brottet ska bedömas som grovt	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Sveriges Advokatsamfund Åklagarmyndigheten		Kriminalvården Kronofogdemyndigheten
Den som i väsentlig mån är oaktsam kan dömas för vårdslöst bidragsbrott.	Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket	Brottsförebyggande rådet Sveriges Advokatsamfund Åklagarmyndigheten	Kriminalvården Kronofogdemyndigheten
Hänsyn till risk för ekonomisk skada	Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Sveriges Advokatsamfund	Åklagarmyndigheten	Brottsförebyggande rådet Kriminalvården Kronofogdemyndigheten
Utvidgning av bidragsbrottslagen	Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Skatteverket Sveriges Advokatsamfund Åklagarmyndigheten		Kriminalvården

\*Säkerhetspolisen har ej inkommit med något remissvar

**Tabell 7. Remissvar till SOU 2019:59**

<b>Åtgärder</b>	<b>Positiva</b>	<b>Negativa</b>	<b>Lämnar inga synpunkter</b>
Strikt återbetalningsskyldighet	Kriminalvården Kronofogdemyndigheten Migrationsverket Polismyndigheten Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		Brottsförebyggande rådet Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Skatteverket
Administrativa sanktioner	Ekobrottsmyndigheten Kriminalvården Migrationsverket Polismyndigheten Sveriges Advokatsamfund Säkerhetspolisen Åklagarmyndigheten		Brottsförebyggande rådet Försäkringskassan Kronofogdemyndigheten Skatteverket

**Inga straffrättsliga åtgärdsförslag för 2020:35**