

Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet

Regeringsbeslut 2020-06-25, Fi2020/02991/S3

2021-10-01

Skatteverkets diarienummer 8-1245868

Utfört av Skatteverket i samverkan med Arbetsförmedlingen,
Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogden,
Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen,
Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Sammanfattning

Skatteverket har fått i uppdrag att samordna pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplat till organiserad brottslighet. I uppdraget ingår bland annat att kartlägga strategiska adresser, stärka kontrollerna av dessa adresser samt utveckla metoder och arbetssätt för samverkan mellan myndigheter för att förhindra att felaktig folkbokföring används som verktyg för organiserad brottslighet.

Denna rapport har som syfte att redogöra för den kunskap som hämtats in under pilotprojektet. Pilotprojektet har utförts inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

Resultaten och kunskaperna från pilotprojektet ”Strategiska adresser” bekräftar den bild som myndigheterna haft sedan tidigare, nämligen att folkbokföring används som ett brottsverktyg inom den organiserade brottsligheten.

Brottsligheten är avancerad och har förgreningar i andra länder. De kriminella använder sig av rådgivare. De i sin tur bistår med kunskaper om upplägg och hur myndigheter fungerar. Det är också vanligt att dessa möjliggörare säljer adresser som används vid felaktig folkbokföring.

Pilotprojektet har hittills identifierat cirka 500 strategiska adresser. Bakom nästan varje sådan adress gömmer sig ett stort antal ytterligare adresser, individer och företag som på olika sätt ägnar sig åt brottslig verksamhet.

Några exempel på brottslighet som begås med hjälp av felaktig folkbokföring är penningtvätt, svartjobb, skattebrott, bedrägerier, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, fusk med uppehållsrätt i landet och identitetsrelaterade brott.

De tolv myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet står bakom en rad förslag till förändringar som behövs för att få bukt med problemen.

Ett sådant är att införa biometriska markörer knutna till identitet. Det är också nödvändigt att minska sekretessen mellan myndigheter samt att få göra urval digitalt ur egna och varandras register. Ytterligare ett förslag är att straffbelägga möjliggörarna.

Innehåll

1	Inledning.....	4
2	Metod.....	5
2.1	Metod för datainsamling.....	5
2.2	Begrepp.....	5
2.2.1	Strategisk adress.....	5
2.2.2	Oklar identitet.....	6
2.2.3	Falsk identitet.....	6
2.2.4	Utnyttjad identitet.....	6
2.2.5	Upphållsrätt och upphållstillstånd.....	6
2.2.6	Samordningsnummer.....	6
2.2.7	Möjliggörare.....	7
2.2.8	Organiserad brottslighet.....	7
2.2.9	Välfärdsbrottslighet.....	7
3	Folkbokföringen – en grundbult i samhället.....	8
4	Folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg.....	9
4.1	Strategiska adresser.....	9
4.2	Bosättning – utnyttjande av adresser.....	11
4.2.1	Användande av olika adresstyper.....	11
4.2.2	Ankaradresser/ankarplatser.....	12
4.2.3	Madrassboenden.....	12
4.2.4	Köpa falsk adress.....	12
4.3	Identiteter – brottsligt utnyttjande och skeninvandring.....	13
4.3.1	Utnyttjad identitet som brottsverktyg.....	14
4.3.2	Handel med utnyttjade identiteter.....	15
4.4	Familjerelationer - skenäktenskap.....	15
4.5	Arbetsmarknadskriminalitet.....	16
4.5.1	Invandrad arbetskraft.....	16
4.5.2	Illegal invandring.....	16
4.5.3	Människoexploatering.....	17
4.5.4	Effekter av oriktiga individuppgifter.....	17
4.6	Välfärdsbrottslighet.....	18
4.7	Erfarenheter från andra pågående insatser.....	19
5	Diskussion.....	20
6	Rekommendationer.....	22
6.1	Utveckling av myndighetssamverkan.....	23
6.1.1	Ökad samverkan mellan myndigheter.....	23

6.1.2	Utnyttja den information man redan idag har tillgång till	23
6.1.3	Ökad kompetens.....	24
6.1.4	Tydliga ingångar till varandra.....	24
6.1.5	Brott måste förebyggas tillsammans	24
6.2	Fler myndigheter i samverkan.....	24
6.3	Äkta och unika identiteter kräver biometriska data	25
6.4	Myndigheter bör få dela uppgifter digitalt.....	26
6.5	Bättre möjlighet att göra urval	27
6.6	Behov av att straffbelägga möjliggörarna	27
6.7	Styrkt identitet vid köp av fastighet.....	27
7	Referensförteckning.....	28

1 Inledning

Regeringen har gett i uppdrag åt de tolv myndigheter som samverkar mot grov och organiserad brottslighet att genomföra ett pilotprojekt. Syftet är att komma åt organiserad brottslighet kopplad till felaktig folkbokföring i områden där myndigheterna bedömer att sådan brottslighet är, eller antas vara, särskilt förekommande.

Myndigheterna som ingår i samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

I uppdraget ingår att:

- Kartlägga strategiska adresser som misstänks användas för systematiska fel i folkbokföringen och som är kopplade till organiserad brottslighet samt personer och företag som möjliggör detta.
- Stärka kontrollen av dessa adresser för att minska systematiska fel i folkbokföringen och därmed förhindra de välfärdsbrott felen kan leda till.
- Utveckla metoder och arbetssätt för samverkan mellan myndigheter, så att de tillsammans kan förhindra att felaktig folkbokföring används som verktyg för organiserad brottslighet.

Uppdraget samordnas av Skatteverket och redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2021.

Myndigheterna har även i uppdrag att identifiera ytterligare samarbetspartners, såväl myndigheter som kommuner. De nio myndigheter som ingår som nätverksmyndigheter¹ i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet ska i första hand komma i fråga.

Flera rapporter har belyst problemen med felaktig folkbokföring kopplad till välfärdsbrottslighet. Brottförebyggande rådet har skrivit om det i sin rapport 2015:8 *Intyget som dörröppnare till välfärdsystemet*. Även SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet* och den nyligen lämnade SOU 2021:57 *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer* behandlar frågan.

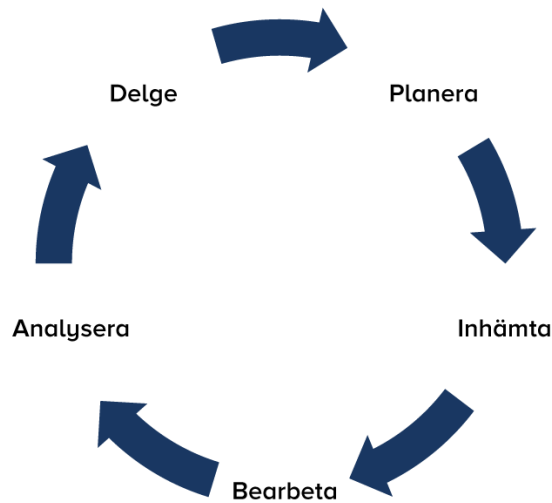
Syftet med rapporten är att redogöra för den kunskap om hur felaktig folkbokföring används som brottsverktyg som hämtats in under pilotprojektet. Kunskapen ska användas för att stärka förmågan hos de samverkande myndigheterna att kunna förhindra att felaktig folkbokföring används som brottsverktyg.

¹ Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen.

2 Metod

2.1 Metod för datainsamling

Uppdraget har utförts inom myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Operativa rådet har varit styrgrupp. De deltagande myndigheter har mellan oktober 2020 och juni 2021 skickat in underrättelser via de regionala underrättelsecentren till Skatteverkets skattebrottsenhet om adresser som misstänks användas för avsiktligt felaktig folkbokföring och som har en koppling till brottslighet. Skatteverkets skattebrottsenhet har därefter gjort inledande analyser utifrån momenten i underrättelsecykeln, se bild nedan.



Kontrollen och återkopplingen från kontrollen utgör, tillsammans med analys av befintlig information och kunskap inom området, en stor del av analysunderlaget. I arbetet har Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket deltagit med representanter i en analysgrupp under ledning av skattebrottsenheten. Relevanta rapporter och utredningar har också använts.

2.2 Begrepp

2.2.1 Strategisk adress

I uppdraget ingår att kartlägga strategiska adresser som misstänks användas för systematiska fel i folkbokföringen och som är kopplade till misstänkt organiserad brottslighet samt personer och företag som möjliggör detta. Då det saknas en definition för begreppet strategisk adress har projektet formulerat en arbetshypotes rörande adresser som strategiska verktyg i organiserad brottslighet som har använts under projektet.

- Adressen bedöms fylla en viktig funktion i misstänkta brottsupplägg, som brottsverktyg eller att den används som ett led i modus operandi (det brottsliga tillvägagångssättet).
- Adressen bedöms användas återkommande och över tid.

Bedömningarna förutsätter en samlad analys av flera omständigheter, till exempel avseende den brottslighet som de personer, identiteter eller företag som varit registrerad på adressen har använt den till.

2.2.2 Oklar identitet²

Detta är ett paraplybegrepp som används vid indikationer på identitetsrelaterade fel i folkbokföringsregistret men där det ännu inte går att fastställa vad som är felet. Den oklara identiteten föranleder normalt en fördjupad kontroll av folkbokföringen.

2.2.3 Falsk identitet

Begreppet falsk identitet innebär inom folkbokföringsverksamheten att de underlag som ligger till grund för identitetsuppgifterna i folkbokföringsdatabasen är oriktiga. Identitetshandlingar som visas upp kan vara förfalskade eller helt eller delvis manipulerade. Hit räknas även look-alike identitet, det vill säga de fall där en person visar upp en äkta id-handling, men handlingen är utfärdad för en annan person.

Vid anmälan av flytt till Sverige kan det uppstå misstanke om att uppvisad utländsk identitetshandling, exempelvis pass, är falsk. Det gäller särskilt för handlingar utfärdade inom EES, då dessa medborgare har möjlighet att få uppehållsrätt i Sverige. Vid kontakt med myndighet i landet som utfärdat passet uppges att det är äkta. I dessa fall kan det misstänkas att en EES-medborgare kan ha sålt sitt pass och anmält det som stulet eller förlorat.

2.2.4 Utnyttjad identitet³

Utnyttjad identitet är ett fenomen som vi ser har ökat i Sverige. Fenomenet påträffas allt oftare av Skatteverket. Begreppet utnyttjad identitet innebär att en person överläter sina personuppgifter till någon annan, ofta utan insikt i vilken omfattning uppgifterna kommer användas. I begreppet ryms även så kallade kapade identiteter, det vill säga när en persons identitet används av obehörig helt utan samtycke. Båda dessa former av identitetsmissbruk används för exempelvis uppdrag i bolagsstyrelser, banklån, kreditkort, speltjänster samt köp av varor och tjänster.

2.2.5 Upphållsrätt och uppehållstillstånd

Upphållsrätt är ett EU-rättsligt begrepp som ger EES-medborgare och deras familjemedlemmar rätt att vistas i Sverige utan krav på uppehållstillstånd. En varaktig uppehållsrätt kan ge rätt till folkbokföring i Sverige. Beslut om uppehållsrätt fattas av Skatteverket medan beslut om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare fattas av Migrationsverket

2.2.6 Samordningsnummer

Samordningsnummer är en identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige. Syftet med samordningsnummer är att myndigheter och andra samhällsfunktioner ska kunna identifiera personer även om de inte är folkbokförda i Sverige.

² Definitionerna av de olika identitetsbegreppen i rapporten är hämtade från Folkbokföringen, Riksplaninsats BAF - Beivra avsiktliga fel - särskild aktivitet IDUK (identitetsrelaterade urvalkontroller) 2014.

³ Utnyttjad identitet finns beskrivet i promemoria dnr 210 533 490-18/113

<https://www.skatteverket.se/download/18.8bcb26d16a5646a148fd25/1561552800362/Motverka%20registrering%20av%20falska%20identiteter.pdf>

Ett samordningsnummer följer en person hela livet och det kan aldrig förekomma två likadana samordningsnummer. Om en person som fått ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret av ett personnummer

2.2.7 Möjliggörare

Möjliggörare är personer som på olika sätt bistår och underlättar för kriminella individer och nätverk att begå brott. De kan ha en spetskompetens eller en viss yrkesroll som är till fördel för kriminella. Möjliggörarens betydelse är stor och de är ofta en förutsättning för brottsframgångar.

Möjliggörare rekryteras sällan med hot och våld utan rekryteras troligen genom påtryckningar, ersättningar, via skuldfällor eller med hjälp av utpressning. Vanligtvis får de del av vinsterna från brottsupplägget.

Personer med juridisk eller ekonomisk kompetens, exempelvis bokföringskunniga, är viktiga möjliggörare. Personer med kunskap om skattelagstiftningen är särskilt intressanta i det att de kan hjälpa kriminella med brottsupplägg och att bemöta olika skattebeslut. Även banktjänstemän som kan bevilja lån är intressanta.

Möjliggörarens betydelse är stor och är ofta en förutsättning för brottsframgångar.

2.2.8 Organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet har en EU-gemensam definition⁴. Det finns emellertid ett flertal olika definitioner av organiserad brottslighet⁵.

Projektet har utgått ifrån den myndighetsgemensamma satsningens definition gällande organiserad brottslighet:

Det ska röra sig om minst två personer som varaktigt över tid, begår allvarliga brott i samarbete och i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

2.2.9 Välfärdsbrottslighet

Regeringsuppdraget beskriver ett behov av att förhindra välfärdsbrottslighet som sker genom systematiska fel i folkbokföringen, exempelvis genom felaktiga adressuppgifter. För att ringa in begreppet ”välfärdsbrottslighet” har utredningen ”Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra”⁶ använts i analysarbetet.

Utredningen slår fast att det inte finns några bestämda definitioner av begreppen välfärd eller välfärdssystemen men beskriver välfärdsbrottsligheten som *brott som begås mot välfärdsystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.*

Utredningen redogör i nedanstående citat vad som kännetecknar kvalificerad välfärdsbrottslighet.

⁴ EU:s kriterier för organiserad brottslighet. Källa: Polisen <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/>

⁵ Källa: BRÅ <https://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html>

⁶ SOU 2017:37 <https://www.regeringen.se/49930b/contentassets/8df6c84af7a549f6be4326e0114b2ce6/kvalificerad-valfardsbrottslighet-forebygga-forhindra-upptacka-och-beivra-sou-201737>

”Ett övergripande kännetecken på den kvalificerade välfärdsbrottsligheten är att den inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna i dag inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Ett annat sådant kännetecken är att brottsligheten utnyttjar svagheter i den materiella lagstiftningens konstruktion. Mer konkreta kännetecken är att det ofta är fråga om höga belopp, ersättning som har mottagits under lång tid, användande av oriktiga intyg, användande av företag som brottsverktyg samt att flera personer är inblandade i de brottsliga uppläggen. Det förekommer även olika typer av internationella kopplingar i denna typ av brottslighet.”

Samlingsbegreppet ”välfärdsbrottslighet” innefattar olika brottstyper⁷. Utöver själva bidragsbrotten även olika bedrägeribrott.

Välfärdsbrott av detta slag saknas emellertid i Skatteverkets brottskatalog, vilket har försvårat kartläggningen av den brottsligheten kopplad till regeringsuppdraget. Inom myndigheten finns det ändå erfarenhet av hur missbruk av identiteter medför att myndigheter betalar ut stöd och bidrag på felaktiga grunder.

Välfärdssystemen finansieras av skattemedel och mot den bakgrunden bör exempelvis skattebrott kunna betraktas som ett brott inom välfärdsbrottsligheten. Bortfall av skatteintäkter på grund av brott påverkar finansieringen av välfärden negativt.

3 Folkbokföringen – en grundbult i samhället

Folkbokföring är enligt folkbokföringslagen⁸

”... fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.”

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige och har en fundamental betydelse för samhällets funktionssätt.

Folkbokföringen tilldelar personnummer och samordningsnummer samt registrerar följdärenden som till exempel vigslar, medborgarskap, dödsfall och flyttningar

Myndigheter och övriga samhällsfunktioner har möjlighet att hämta och fatta beslut baserade på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen, vilket innebär att oriktiga uppgifter i folkbokföringen kan medföra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bedrägerier och annan ekonomisk

⁷ Exempelvis Bidragsbrottslagen (2007:612) 2-4 §§, Brottsbalken (1962:700) identitetsbedrägeri 9 kap 1 §, 2 § 1 st, 3 §

⁸ Folkbokföringslag (1991:481) 1 § https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/folkbokforingslag-1991481_sfs-1991-481

brottslighet Utöver att detta kostar samhället stora pengar finns risk att tilliten till välfärdssystemen urholkas.

I folkbokföringen görs löpande mängder av kontroller och utredningar. Samtliga företeelser och brottsupplägg som redovisas i denna rapport, har vi även träffat på i varierande omfattning i vår ordinarie löpande handläggning och tillhörande kontrollverksamhet. Skillnaden är att vi i detta regeringsuppdrag under en kort koncentrerad tidsperiod har haft en större möjlighet till samarbete då uppdraget inriktats på organiserad brottslighet där det finns särskilda sekretessbrytande regler⁹.

4 Folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg

Folkbokföring innebär fastställande och registrering av en persons **bosättning, identitet** samt **familjeförhållanden**, det vill säga relationer. Genom att lämna oriktiga uppgifter till folkbokföringen kan så gott som samtliga folkbokföringsuppgifter missbrukas i brottsliga syften.

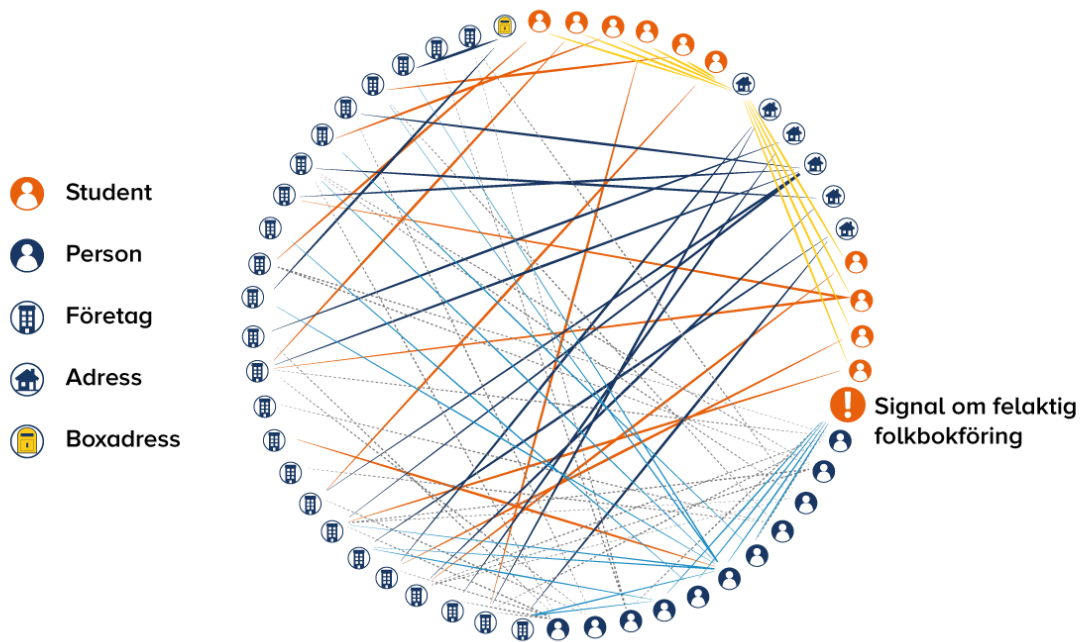
Nedan redovisas områden och tillvägagångssätt där folkbokföringsuppgifter används för att begå brott. Beskrivningarna grundas på kartläggningen i pilotprojektet kombinerad med befintlig information hos skattebrottsenheten samt kunskaper från tidigare myndighetsgemensamma ärenden. Därutöver har olika offentliga utredningar med mera studerats.

4.1 Strategiska adresser

Pilotprojektet har, genom underrättelser från samverkande myndigheter, identifierat 439 strategiska adresser. Varje adress som används för felaktig folkbokföring kan ha koppling till flera företag, personer och nya adresser. Vid utredning av dessa adresser har vi hittills hittat ytterligare 108 strategiska adresser.

⁹ Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Bilden nedan illustrerar komplexiteten i en utredning från projektet som börjar med en signal om felaktig folkbokföring på en adress som leder till fler personer, utländska studenter, företag och fler adresser.



En strategisk adress kan ha många olika syften. Den kan användas för att ansöka om samordningsnummer genom köp av en bil eller som underlag för registrering av skenäktenskap och hindersprövningar som leder till juridisk gällande äktenskap.

Genom att ansöka om att bli folkbokförd på en strategisk adress i kombination med oriktiga anställningsavtal kan bestämmelserna i utlänningslagen kring arbetskrafts- och anhöriginvandring kringgås.

Vissa adresser används som ”madrassboende” för illegal arbetskraft. Genom att vara folkbokförd på en strategisk adress kan en person ha rätt till förmåner baserade på bosättning eller arbete.

Projektet har identifierat en rad indikatorer som tyder på att en adress är strategisk. Dit hör stor genomströmning av in- och utflyttningar, att företag i misstänkt brottslig verksamhet finns registrerade på adressen, att ovanligt många är folkbokförda där eller att det finns många samordningsnummer med den kontaktadressen. De icke brottsbekämpande myndigheterna saknar idag rättsligt stöd för att själva göra urval på dessa indikatorer, utan det krävs tidskrävande samverkan för att hitta de misstänkta adresserna.

Bilden visar vad projektet bland annat sett att en strategisk adress kan användas till.



De allra flesta av dessa strategiska adresser fick Skatteverkets folkbokföring i uppgift att utreda. Arbetet ledde till ytterligare utredningar, eftersom utredande handläggare upptäckte nya misstänkta adresser, personer och företag kopplade till den ursprungliga adressen.

Sammanlagt har 1 579 utredningar rörande 675 individer med personnummer och 904 med samordningsnummer genomförts hittills. Cirka 200 personer av de 675 individerna har efter kontroll registrerats som utvandrare. Av dem misstänks runt 150 ha varit utnyttjade identiteter.

Kontrollerna har resulterat i ett 40-tal anmälningar om folkbokföringsbrott. Den siffran väntas öka när fler utredningar blir klara. För de 200 personer som anses ha utvandrat, annars hade siffran varit högre.

4.2 Bosättning – utnyttjande av adresser

4.2.1 Användande av olika adresstyper

Av folkbokföringslagen följer att en person ska vara folkbokförd på den fastighet och i den kommun där han eller hon är bosatt. En folkbokföringsadress är således den adress som en person uppgett sig vara bosatt på, det vill säga där den tillbringar sin dygnsvila. Därutöver finns andra typer av adresser, till exempel särskild postadress, c/o adress, boxadress, utlandsadress. Samtliga av dessa adresstyper är centrala för och nyttjas av organiserad brottslighet som brottsverktyg i olika syften.

På så sätt är adressuppgifter viktiga i olika brottsliga sammanhang. Vissa aktörer vill av olika anledningar hålla sig undan från myndigheter eller andra kriminella grupperingar. De bor då sannolikt på en annan adress än den som de är folkbokförda på.

Utöver folkbokföring finns det andra typer av adressregistrering, som kan gå i stort sett vart som helst i Sverige. Vidare förekommer det att personer blir folkbokförda på adresser som inte

är avsedda för bosättning, till exempel kyrkor och industrifastigheter. Det kan finnas legitima behov av att registrera sig på dessa adresstyper, dock utnyttjas den möjligheten även för brottsliga syften.

Under projektets gång har det identifierats adresser som återkommande angetts vara bostadsadress för personer som anmäler inflyttning till Sverige. Vid efterkontroll har det dock framkommit att personerna aldrig varit bosatta på adresserna.

4.2.2 Ankaradresser/ankarplatser

Vissa adresser har över tid många registreringar i folkbokföringen och stor omsättning av folkbokförda personer. Dessa adresser, som misstänks ingå i organiserad brottslighet, kallas ibland ankaradress, ankarplats eller riskadress. De är centrala nav för kriminella aktörer. Det saknas enhetlig definition av begreppet. Utmärkande är dock att ett större antal personer är folkbokförda på adressen, eller att ett stort antal företag är registrerade på den eller anger den som särskild postadress, och att det sker i en kriminell kontext.

4.2.3 Madrassboenden

Ett annat begrepp är så kallade madrassboenden. Det innebär att många personer tillbringar sin dygnsvila under mycket enkla former på platser som inretts enkom för ändamålet. Det kan handla om en madrass på golvet, därav namnet. Madrasslägenheter är ett annat begrepp, de fungerar som ett slags sovcentraler.

Madrassboenden kan vara lägenheter där innehavaren inte bor kvar och där bostaden i stället fylls med sängar eller madrasser. Det finns även madrassboenden i industri- och lagerlokaler eller i utrymmen vid arbetsplatsen.

Vanligast tycks dock vara att madrassboenden finns i villor och radhus, där det kan ske mer diskret än i flerfamiljshus. Villorna har många gånger byggts om olovligen och utformats för att rymma maximalt antal sovplatser på minsta möjliga yta. De som hyr sovplatserna är vanligen svart arbetskraft, bostadslösa eller personer som uppehåller sig i landet tillfälligt för att ägna sig åt brottslig verksamhet.

Att tillhandahålla sovplatser är lönsamt. Varken fastigheter eller adresser ägs eller administreras direkt av den organiserade brottsligheten, utan det sker vanligtvis via underentreprenörer. Kartläggningen visar att ostraffade fastighetsägare, ofta med många fastigheter, har omfattande uthyrning till personer och utnyttjade identiteter som misstänks ingå i organiserad brottslighet. Hyresintäkterna bedöms vara mycket stora och i vissa fall deklarerar de inte. Kartläggningen har hittat virtuella handelsplatser och annonsforum för framför allt madrassboenden.

4.2.4 Köpa falsk adress

Att köpa en folkbokföringsadress där man inte avser att bo, är enkelt och kräver, i motsats till fastighetsköp, inga större investeringar. Det finns god tillgång på dessa adresser och även om de ger sämre kontroll för brottslighetens huvudmän, så ökar flexibiliteten att snabbt kunna byta från en adress till en annan.

Säljaren av adressen blir möjliggörare åt organiserad brottslighet och får samtidigt egna svarta inkomster från adressförsäljningen. I vissa fall tillhandahålls enbart själva adressen, exempelvis särskild postadress, till hundratals personer samtidigt.

Ett annat sätt att komma åt adresser i brottsupplägg är att helt enkelt kapa dessa. Genom att sätta upp en brevlåda vid en övergiven fastighet eller i ett sommarstugeområde får man en adress för att folkbokföra eller registrera företag. Här krävs ingen investering, utöver själva brevlådan. Det enda som behövs är viss lokalkännedom samt möjlighet att vittja brevlådan. Ett flexibelt tillvägagångssätt som passar vid kortsiktigt behov av en adress och för att kunna flytta runt.

4.3 Identiteter – brottsligt utnyttjande och skeninvandring

Skeninvandring innebär att en person uppger sig vilja invandra till Sverige, utan avsikt att verkligen vara bosatt här. Det är ett tillvägagångssätt för att skapa en identitet som utnyttjas i Sverige.

Det är första steget i ett kriminellt upplägg som syftar till att använda identitetsuppgifterna för brott, exempelvis som målvakter¹⁰ i bolagsstyrelser.

Tidigare analyser av ett flertal fall visar på att skeninvandringar från annat EES-land¹¹ till Sverige skett i organiserad form. Syftet har varit att använda dessa identiteter som verktyg i brottsupplägg som organiserats och genomförts av kriminella aktörer och nätverk, såväl i Sverige som utomlands. Identiteterna har försetts med olika uppgifter för att skapa en legal fasad, som adresser, anställningsuppgifter och inkomstuppgifter.

Det finns även fall av utnyttjade identiteter utan föregående skeninvandring. Det kan exempelvis gälla utländska personer som verkligen befunnit sig i Sverige för exempelvis arbete eller studier, och som återvänder till sina hemländer. Om dessa personer inte anmäler sin utvandring finns de kvar i folkbokföringsregistret som folkbokförda. Deras identiteter, med person- eller samordningsnummer, kan användas av andra för brottsliga ändamål. Det förekommer att personer säljer sin identitet till kriminella aktörer, det finns också exempel på att identiteten kapas utan att den utvandrade känner till det. Utländska studenter är en grupp som drabbats av kapningar efter att de återvänt till sina hemländer och glömt att utvandra från Sverige. På samma sätt som för skeninvandrade gäller det att hålla liv i identiteten, bland annat genom att skapa fiktiva anställnings-, inkomst-, och boendeförhållanden.

¹⁰ Följande beskrivning är hämtad från artikeln ”Att vara målvakt – ett allvarligt brott med lindrig påföljd” <https://ackordscentralen.se>

”Målvakterna, personer som mot ersättning tar juridiskt ansvar för ett aktiebolag, är ibland socialt utsatta män med missbruksproblem. Inte sällan kommer de från östeuropeiska EU-länder, i synnerhet Baltikum. Många hittas på härbärgen och tas till Sverige för att få ett samordningsnummer, ett tillfälligt ID nummer för personer som inte är folkbokförda i Sverige. När registreringen är färdig skickas de tillbaka till hemlandet och är sedan svåra för svenska myndigheter att komma i kontakt med.”

¹¹ Medborgare i en EU-medlemsstat eller EES-området (Island, Liechtenstein och Norge). Källa <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.5/378771.html#h-EES-medborgare>

4.3.1 Utnyttjad identitet som brottsverktyg

Med en skeninvandrad och utnyttjad identitet samt tillgång till e-legitimation och BankID kan identiteten utnyttjas utan fysisk närvaro.

Identiteterna kan sedan fritt nyttjas som målvakter för brott, eller säljas vidare till andra som behöver målvakter i brottsupplägg. Aktörerna eller köparna av identiteterna kan nu begå brott, främst grova ekonomiska brott, med liten risk att bli upptäckta eller lagförda.

När den skeninvandrade identiteten folkbokförts i Sverige kan den kriminella processen trappas upp allt efter behov: Identiteterna förses löpande med oriktiga individuppgifter¹² från ett eller flera företag, de anmäls som styrelsemedlemmar¹³ i ett eller flera företag som används i brottsupplägg. Identiteterna öppnar också konton i en eller flera banker för att tvätta vinster som brottsuppläggen genererar.

Att skapa fiktiva inkomstförhållanden för identiteterna och de företag som de är målvakter i är en central del i brottsuppläggen. Förutom att oriktiga individuppgifter redovisas till Skatteverket, upprättas kraftigt uppblåsta årsredovisningar som lämnas in till Bolagsverket.

Dessutom upprättas falska arbetsgivarintyg och lönespecifikationer som används för att styrka fiktiva inkomstförhållanden gentemot banker och andra kreditgivare. Gemensamt för dessa fiktiva inkomstförhållanden är att de används för att ge sken av att identiteten eller företaget har en god kreditvärdighet, vilket utnyttjas i bedrägerier mot kreditgivare. Det finns även exempel på hur identiteter, flera sannolikt skeninvandrade, utnyttjats för omfattande lönegarantibedrägerier.

De oriktiga individuppgifterna som lämnas till Skatteverket kan i kombination med en likvidöverföring användas för att frigöra likvida medel för att betala svart arbetskraft. Den felaktiga uppgiften kan även ligga till grund för ett felaktigt tillgodoräknande av överskjutande skatt i samband med inkomstdeklarationen.

En skeninvandrad utnyttjad identitet som utvandras efter utredning av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet kan ändå fortsätta att utnyttjas som brottsverktyg. Ett flertal exempel visar att identiteter fortsätter att motta oriktiga individuppgifter, som redovisas till Skatteverket. Trots formell utvandring kan identiteter tillsättas som målvakter i företag. Identiteternas bankkonton fortsätter användas för penningtransaktioner i brottslig verksamhet.

I orätta händer kan identiteterna nyttjas av organiserad brottslighet. Antingen kan arbetstagaren eller studenten veta om detta, och till och med ha sålt sin identitet, eller vara ovetande om att hans identitet blivit kapad.

Folkbokföring och identitet öppnar upp en rad rättigheter och förmåner som kan missbrukas: Ett bankkonto kan användas till penningtvätt, en A-skattsedel används för att Skatteverket ska

¹² Fram till och med beskattningsår 2018 redovisade arbetsgivarna uppgift om utbetald bruttolön och genomförda skatteavdrag årsvis. Från och med 2019-01-01 lämnar de allra flesta arbetsgivare information om varje anställds lön och skatteavdrag på månadsbasis, s.k. individuppgifter.

¹³ Målvakter

kunna ta emot och registrera oriktiga inkomstuppgifter¹⁴, kreditbedrägerier, åtkomst till bidrag från välfärdssystemet, skattebrott, bokföringsbrott och bedrägerier mot den statliga lönegarantin etc.

4.3.2 Handel med utnyttjade identiteter

Det förekommer handel med skeninvandrade, utnyttjade identiteter. Brukaren kan nyttja identiteten i kriminella syften, och även sälja den vidare. Utnyttjade identiteter kan därför brukas av flera personer samtidigt eller vid olika tillfällen. Vi har i tidigare utredningar exempel på aktörer som förfogat över sextio BankID i en och samma mobiltelefon.

Det förekommer även fall där personer som varit folkbokförda i Sverige under viss tid, och troligen bott och verkat legalt i landet, säljer sina identiteter när de avser att lämna landet. Det kan ske genom annonsering på internet.

4.4 Familjerelationer - skenäktenskap

En tredjelandsmedborgare som följer med eller ansluter till en familjemedlem som är EES-medborgare har också uppehållsrätt. Familjemedlemmar, make/maka eller sambo till EES-medborgare omfattas av reglerna för sekundär uppehållsrätt. För att uppfylla krav om sekundär uppehållsrätt som familjemedlem behöver tredjelandsmedborgaren styrka sin identitet och relation till EES medborgaren. Att invandra på grund av anknytning till EES-medborgare ger tredjelandsmedborgaren samma möjligheter och rättigheter som en EES medborgare har. Processen är relativt enkel jämfört med processen med ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd hos Migrationsverket enligt nationell lagstiftning där bl.a. krav om styrkt försörjning ingår. Under arbetet inom myndighetssamverkan har vi sett exempel på osant intygande av relationen med EES medborgaren i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och invandra som familjemedlem till en EES medborgare. Genom skenäktenskap har man styrkt sitt uppehållsrätt och blivit folkbokförd i Sverige trots att relationen inte är äkta.

Skenäktenskap möjliggör att individer folkbokförs på felaktiga grunder och att de får personnummer som kan användas i brottslig verksamhet. Identiteterna för männen och kvinnorna i skenäktenskapen kan användas som verktyg inom gränsöverskridande, organiserad brottslighet.

Att bli folkbokförd och få ett personnummer ger också i princip tillgång till välfärdssystem och annat som behövs för att agera och verka i Sverige.

¹⁴ Fram till och med beskattningsår 2018 redovisade arbetsgivarna uppgift om utbetald bruttolön och genomförda skatteavdrag årsvis. Från och med 2019-01-01 lämnar de allra flesta arbetsgivare information om varje anställds lön och skatteavdrag på månadsbasis istället för, som tidigare, en gång om året. Uppgifterna lämnas i månatliga arbetsgivardeklarationer

4.5 Arbetsmarknadskriminalitet

4.5.1 Invandrad arbetskraft

Kartläggningen visar att det kommer personer till Sverige för att arbeta. De är EES-medborgare, tredjelandsmedborgare eller reser illegalt till Sverige.

Kvinnorna rekryteras ofta till städ-, hemtjänst- och assistansbranscherna och männen till bygg och transport. EES-medborgare har rätt att arbeta inom EES utan särskilt tillstånd med stöd av uppehållsrätten¹⁵

Vi har även sett att tredjelandsmedborgare från Asien och Mellanöstern, får anställningar inom branscherna restaurang och livsmedel, personlig assistans och ”kroppsvård”. Här krävs att Migrationsverket beviljar arbetstillstånd.

För att bli skatteregistrerad¹⁶ behöver arbetstagaren ett samordningsnummer eller ett personnummer, det sistnämnda tilldelas vid folkbokföring. I ansökan om folkbokföring uppges ofta arbetsgivarens adress som folkbokföringsadress. Det förekommer att en arbetsgivare har hundratals personer folkbokförda på sin företagsadress eller att personer är folkbokförda på adresser direkt kopplade till arbetsgivaren. Särskilt företagsadresser fungerar sällan som faktiska bostäder.

Erfarenheter från folkbokföringen visar att den som ansöker om folkbokföring kan uppge sig vara ogift och utan familj. Det visar sig senare att en del är både gifta och har barn i hemlandet. Om det varit känt är det möjligt att förutsättningar för folkbokföring i Sverige saknats.

Analysen har inte kunnat fastställa varför EU-arbetskraft snabbt vill bli folkbokförd eller varför man lämnar oriktiga uppgifter kring civilstånd. Andra utredningar, såväl inom Skatteverket som inom myndighetssamverkan, pekar mot att vissa personer söker personnummer med stöd av oriktiga uppgifter eftersom det ger full tillgång till svenska välfärdssystem.

Kartläggningen visar att oriktig folkbokföring är ett viktigt och centralt verktyg för vissa aktörers brottsliga verksamhet inom företag. Det beskrivs inom det relativt nya begreppet arbetslivskriminalitet¹⁷. Invandringen och den fria rörligheten inom EES har stor betydelse för olika former av arbetslivskriminalitet. Det visar tidigare utredningar hos bland annat skattebrottsenheten.

4.5.2 Illegal invandring

Det finns ett inflöde av arbetskraft till Sverige genom illegal invandring¹⁸. Det handlar om tredjelandsmedborgare som, antingen på egen hand eller med hjälp av människosmugglare, kommer in i landet och behöver försörja sig här. Utan officiell plattform via folkbokföring och

¹⁵ Källa: <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/EU--och-EES-medborgare-och-varaktigt-bosatta/Arbeta-studera-eller-bo-i-Sverige-for-EU--och-EES-medborgare.html>

¹⁶ Beslut om A-skattsedel. Samordningsnummer är tillräckligt för A-skattsedel

¹⁷ DS 2021:1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet, exempelsamling sid 18-20.

<https://www.regeringen.se/48e074/contentassets/26f1fb72d9ef4bfab6490cfbb4a504aa/myndigheter-i-samverkan-mot-arbetslivskriminalitet.pdf>

¹⁸ Källa: Fair Play Bygg årsrapport 2020 sid 7 https://www.fairplaybygg.se/UserFiles/Arsrapporter/Fair_play_rapport_2021_Tryckfil.pdf

personnummer är det sannolikt att försörjningen sker helt eller delvis genom svartarbete, företrädesvis hos brottsliga aktörer.

4.5.3 Människoexploatering

Ett intyg om jobberbjudande från en svensk arbetsgivare kan leda till att en tredjelandsmedborgare får ett arbetstillstånd. I vissa fall har tredjelandsmedborgaren köpt eller skuldsatt sig för att få erbjudandet, som på sikt kan leda till ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Ett sätt att betala arbetsgivaren för ett beslutat arbetstillstånd är att den anställda betalar tillbaka betydande delar av sin lön till arbetsgivaren eller får betala dyrt för mat och hyra.

Arbetstagaren hamnar på så sätt i beroendeställning till arbetsgivaren. Ett eventuellt avslöjande av upplägget kan leda till att hen förlorar rätten att uppehålla sig och arbeta i Sverige, med risk för utvisning. Om så sker kvarstår ändå skuld till arbetsgivaren, som är svår att betala.

Upplägget är svårt att upptäcka och hantera eftersom det inte finns några incitament för den utsatta arbetstagaren att berätta. Förutom skattebrotten finns inslag människoexploatering. I de fall som ändå har upptäckts har arbetarnas bostäder varit mycket undermåliga, exempelvis trånga källarutrymmen med dåliga sanitära faciliteter.

4.5.4 Effekter av oriktiga individuppgifter

Skatteverket har från och med januari 2019 infört arbetsgivardeklaration på individnivå vilket innebär att företagen ska redovisa löner, ersättningar och avdragen källskatt månadsvis per anställd.

Den inkomna informationen registreras i Skatteverkets register och återfinns på arbetstagarens *Mina Sidor* på Skatteverkets webbplats. Informationen ägs av arbetsgivaren fram till årsskiftet då den är att anse som en inkommen kontrolluppgift. Inte förrän deklarationen lämnats in kan Skatteverket frångå ett konstaterat felaktigt innehåll, uppgiften som sådan kan dock inte ändras. Fram till denna tidpunkt kan ändringar endast göras av arbetsgivaren. För Skatteverket innebär det att myndighetens register kan innehålla felaktiga inkomstuppgifter i form av oriktiga individuppgifter.

Med oriktig individuppgift avses att ”arbetsgivare” lämnat in individuppgift som helt eller delvis inte varit riktiga. Exempelvis kan lönen ha varit lägre än vad som framgått av individuppgiften eller så har det inte förekommit någon lönebetalning alls då något arbete inte utförts.

Några exempel på tillvägagångssätt kopplade till oriktig individuppgift är

- En individuppgift och eventuell penningöverföring kopplad till denna kan användas som brottsverktyg, för att skapa fiktiva inkomstförhållanden, som sedan används i bedrägerier mot banker och kreditgivare med mera.
- Individuppgiften utgör underlag för statlig lönegaranti om arbetsgivaren går i konkurs.

- Individuppgift där innehållen skatt i förhållande till den uppgivna lönen är för stor utan att någon inbetalning av avdragen skatt skett, vilket innebär en oriktig utbetalning av överskjutande skatt.
- Individuppgift lämnas av annat företag än där personalen de facto är anställd utan att skatter och avgifter betalas in. Förfarandet leder till minskade skattemedel till att finansiera exempelvis välfärd och bidrar till osund konkurrens.
- Individuppgift och penningtransaktion används för att frigöra medel för att betala svart arbetskraft eller tillgodoföra företagsledaren medel. Detta medför bl. a. att fel person blir beskattad för inkomsten och även på ett oriktigt sätt erhåller SGI och PGI.
- Individuppgiften används för att uppvisa en legitim fasad i syfte att dölja brottslighet.
- Individuppgiften används i syfte att erhålla uppehållsrätt och permanent uppehållstillstånd. Del av lön för faktiskt utfört arbete återbetalas till arbetsgivaren som ersättning för tillhandahållande av div. tjänster i samband med människoexploatering och arbetskraftsutnyttjande.

4.6 Välfärdsbrottslighet

Skatteverket och flera andra myndigheter är enligt lag skyldiga att lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, FUT¹⁹. Om Skatteverket har anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Under 2020 skickade Skatteverket in 1 103 FUT-underrättelser till Försäkringskassan som under samma period avslutade 831 underrättelser från Skatteverket. Resultatet blev återkrav med 62,5 miljoner kronor och förhindrade felaktiga utbetalningar med 68,3 miljoner kronor samt 241 polisanmälningar. Ungefär hälften rörde felaktigheter i bosättning och ej anmäld utlandsvistelse. Hälften av fallen med utlandsvistelse rör barnbidrag.

Enligt Arbetsförmedlingen²⁰ förekommer det att deras stöd utnyttjas i brottsliga syften. Ett rättsfall²¹ beskriver hur personer med förfalskade underlag och falsk identitet lyckades få beslut om anställningsstöd och lönebidrag.

Genom att använda en enskild firma i den falska identitetens namn och upprätta fiktiva anställningshandlingar skapade gärningspersonen en skenanställning för sig själv. Stödet betalades ut till ett bankkonto tillhörande den legale firmatecknaren, det vill säga den falska identiteten, men kontot kontrollerades av gärningspersonen.

För att genomföra brottet hade gärningspersonen ansökt om, och fått id-handlingar i den falska identitetens namn. Bedrägeribrottet ledde till att Arbetsförmedlingen betalade ut drygt

¹⁹ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008206-om-underrattelseskyldighet-vid_sfs-2008-206

²⁰ Se Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020

²¹ Rättsfall 8-748237 Dom 761219-0830

700 000 kronor under tre år. Domen i fallet blev ett skadestånd till Arbetsförmedlingen på samma summa som det utbetalda beloppet inklusive upplupen ränta”

Andra exempel visar på utnyttjade identiteter brukas vid omfattande angrepp mot den statliga lönegarantin. Det finns också fall där identiteter, såväl utnyttjade som falska, misstänks ha använts för bedrägerier kopplat till arbetslöshetsersättning.

Kartläggningen har också hittat ett fåtal exempel på bidragsbrott av enklare karaktär²². Det kan vara par som bor ihop, men är folkbokförda på olika adresser i syfte att den ena eller båda parterna ska få någon form av bidrag. Inom folkbokföringens kontrollverksamhet antas detta vara en vanlig orsak till medvetet felaktig folkbokföringsadress.

4.7 Erfarenheter från andra pågående insatser

Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet pågår insatser för att bekämpa brott mot välfärdssystemen. Nedan beskrivs två fortfarande pågående insatser för att motverka angrepp på skatte- och välfärdssystemen genom användning av oriktiga och kapade identiteter samt oriktiga uppgifter i folkbokföringen. Det har även visat sig att myndigheterna i flera fall hade motstridiga uppgifter i sina verksamhetssystem.

En insats har utgått från ett geografiskt område där det förekommer adresser med ett stort antal personer folkbokförda i samma bostad. För att identifiera en sådan adress görs en samlad riskbedömning utifrån exempelvis lägenhetsstorlek, relationer mellan boende, genomströmning och myndigheternas kännedom om specifika lokala förhållanden och de aktuella personerna.

Även Pensionsmyndigheten och i viss mån allmännyttiga kommunala bostadsbolag har involverats. Genom myndighetsgemensamt utbyte av information har de samlade uppgifterna analyserats i syfte att upptäcka felaktigheter och misstänkt brottslighet.

Respektive myndighet har sedan vidtagit de åtgärder som behövs för att avbryta felaktiga utbetalningar, anmäla brott och få en högre kvalitet i folkbokföringsdatabasen.

Inom ramen för den ännu inte utvärderade, pågående insatsen har flera nyttoeffekter redan visat sig, exempelvis:

- Ett stort antal bosättningsutredningar har genomförts av Skatteverket och folkbokföringsregistret har därefter rättats. Bland annat har flera personer avregistrerats som utvandrade. Utredningarna har även lett till anmälningar om folkbokföringsbrott.
- Skatteverket och Polismyndigheten har tillsammans gjort kontrollbesök på adresser med misstänkt systematisk folkbokföringsbrottslighet.

²² Det finns ingen direkt koppling till organiserad brottslighet

- Pensionsmyndigheten har utvecklat en ny analysmodell kopplat mot misstänkt felaktig folkbokföring, vilket resulterat i en effektiv och återanvändbar metod för att upptäcka bidragsbrott och avbryta utbetalningar av pension och andra bidrag. Bland annat har pension stoppats till personer som lämnat landet.
- Insatsen har varit värdefull för att börja utforska välfärdsbrottslighet kopplat till bostadsmarknaden, i synnerhet systematisk handel med svarta lägenhetskontrakt och olovlig andrahandsuthyrning.
- Ökade kunskaper hos myndigheterna om de orsakssammanhang och den brottslighet som kan ligga bakom medvetet felaktiga folkbokföringsuppgifter, exempelvis kopplingar mot arbetsmarknadskriminalitet.

I den andra insatsen har den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet tagit sikte på att hitta och utreda modus med medvetna folkbokföringsfel och välfärdsbrott inom ett särskilt geografiskt område, där målgruppen har varit aktörer med koppling till den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

Felaktigheter som möjliggör brott mot välfärdssystemet har upptäckts. De modus som har identifierats har varit exempelvis att en individ på felaktiga grunder vill ha bidrag från Försäkringskassan, ett annat att någon vill bli svensk medborgare utan att vara bosatt i Sverige. Ett tredje identifierat modus är att hyra ut sin bostad på folkbokföringsadressen i andra hand och samtidigt själv vara bosatt på annan adress.

I projektet har ett antal framgångsfaktorer identifierats. En sådan är att arbetet har skett regionalt vilket har underlättat utredning och analys då särskild kunskap har funnits om vissa aktörer och nätverk med regional anknytning. Ytterligare en omständighet har varit att de deltagande myndigheterna har handlagt sina respektive ärenden parallellt, vilket har förenklat mycket av det administrativa arbetet samtidigt som olika sanktioner har kunnat synkroniseras.

En framgångsfaktor som också lyfts fram är att den underrättelseinformation som lämnats till projektet har varit väl underbyggd och formulerad efter de olika myndigheternas behov. Informationen har kommit från brottsutredande myndigheter. Då deras verksamhet har fokus mot organiserad brottslighet så har ärendena fått samma fokus per automatik.

5 Diskussion

De allra flesta i Sverige är rätt folkbokförda, eftersom det finns starka incitament att vara korrekt folkbokförd. Men samhällsutvecklingen har inneburit stora utmaningar för folkbokföringen. Globaliseringen, migrationen och mer komplicerade familjeförhållanden, vilka ofta också sträcker sig över landsgränser, har ställt allt högre krav. Det har varit en stor utmaning att anpassa handläggning, kontrollrutiner och it-system till denna utveckling. Det är även uppenbart att de rättsliga förutsättningarna för folkbokföringen inte har anpassats fullt ut till de behov som vi ser idag.

De yrkeskriminella utnyttjar både den ökade rörligheten mellan länder och digitaliseringen för avancerade brottsupplägg. Aktörer som vill komma åt pengar från välfärdssystemen inriktar sig på de svagare punkterna i systemen där uppgifterna i dag inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Även svagheter i lagstiftningen utnyttjas så som sekretesshinder mellan myndigheter. Det här uppdraget visar flera exempel som bekräftar vår bild hur folkbokföringen använts som nyckel till annan kriminell verksamhet och synliggör vikten av att vi skyndsamt får en lagstiftning som möjliggör för Skatteverket att hitta och komma åt såväl den organiserade brottsligheten som övrigt missbruk av välfärdssystemen.

Kartläggningen och kontrollerna i pilotprojektet bekräftar att felaktiga adress-, identitets- och relationsregistreringar i folkbokföringen används för en rad brottsupplägg, ofta avancerade. Felaktigheterna har sällan något egenvärde. De fungerar i stället som verktyg för att genomföra andra brott, till exempel skattebrott, bedrägerier och penningtvätt.

För kriminella aktörer finns det flera olika utmaningar, inte enbart kopplade till själva folkbokföringen, som måste åtgärdas och samordnas. Här har olika möjliggörare viktiga roller. Ett exempel är personer som säljer eller tillhandahåller adresser. Andra skapar och handlar med utnyttjade identiteter och olika typer av falska intyg. Möjliggörare kan också vara företag inom organiserad brottslighet som nyttjar svart arbetskraft och använder sig av företags- och kontobulvaner eller målvakter.

Folkbokföringsadresser, särskilda postadresser och företagsadresser används vid olika typer av ekonomisk brottslighet. Kartläggningen visar att en strategisk adress ger kriminella god kontroll över brottsuppläggen, från planering till genomförande. Det sker bland annat genom att köpa eller hyra fastigheter, köp av adresser eller att adresser kapas.

En persons identitet är nyckeln till välfärdssamhället, med tillgång till förmåner som sjukvård, skola och olika typer av välfärdsbidrag.²³ Identiteten behövs också för att ingå olika typer av avtal, ansöka om lån och kreditköp av kapitalvaror. Den genomförda kartläggningen visar att organiserad brottslighet använder sig av både oriktiga identiteter och relationer i samma brottsupplägg. Utnyttjade identiteter är också vanliga och de används som målvakter i bolagsstyrelser eller bankkonton, för att skapa falska inkomstuppgifter och kassera ut statlig lönegaranti. Osanna relationsuppgifter kan användas för att få bidrag ur välfärdssystemen och kringgå migrationsbestämmelser.

Efterfrågan på billig arbetskraft i kombination med brist på bostäder, gör att oseriösa eller kriminella aktörer ser möjligheter att profitera på situationen. Genom att förfoga över villafastigheter eller lägenheter kan aktörer erbjuda boende till utländsk arbetskraft. Sängplatser hyrs ut per månad till många personer. Det blir stora hyresinkomster som genererar vinster till aktören, oavsett om aktören tar upp hyresintäkterna till beskattning eller inte.

När aktören erbjuder en efterfrågad tjänst skapas dessutom beroendeförhållanden mellan arbetskraften och aktören. Arbetskraften riskerar att exploateras på den svenska arbetsmarknaden. Ett exempel är att arbetskraften hotas med att förlora sitt boende om de inte

²³ <https://www.skatteverket.se/omoss/samverkan/arbetemotidentitetsrelateradebrott.4.7eada0316ed67d7282ab8a.html>

är med på upplägget. På så sätt erbjuds billig eller svart arbetskraft till oseriösa eller kriminella aktörer.

Ett typfall som vi sett i kontrollen är att en aktör tillhandahåller boende för utländsk arbetskraft inom byggbranschen. I fallet finns tecken på att hyresintäkter delvis undanhållits från beskattning. Vidare misstänks aktören för att förse tillhandahålla sina hyresgäster som lågavlönad, och i vissa fall illegal, arbetskraft till företag som använts av organiserad brottslighet i Sverige och i utlandet.

Felaktig folkbokföring kan bland annat leda till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Välfärden finansieras via skattemedel. Mot den bakgrunden skulle även skattebrott kunna betraktas som ett välfärdsbrott.

Sammantaget så är felaktiga adress-, identitets- och relationsregistreringar i folkbokföringen nödvändiga för vissa brottsupplägg. Felaktigheterna har sällan något egenvärde. De fungerar i stället som verktyg för att genomföra olika typer av brott, till exempel skattebrott, bedrägerier och penningtvätt.

Organiserad brottslighet använder folkbokföringsadresser, särskilda postadresser och företagsadresser som verktyg för att begå välfärdsbrott, skattebrott eller andra ekonomiska brott. För att ha kontroll över brottsuppläggen behövs användbara adresser. Det sker genom att köpa eller hyra fastigheter, köp av adresser eller att adresser kapas. Uppläggen visar på kriminella aktörer förmåga till långsiktig planering och systematiskt genomförande över tid.

Inom organiserad brottslighet finns olika typer av möjliggörare. De medverkar till att kriminella får tillgång till folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg. Möjliggörarna spelar en avgörande roll för att brotten kan begås, och bidrar därmed till organiserad, allvarlig ekonomisk brottslighet.

Brottslighet, med inslag av felaktig folkbokföring, är vanlig inom den svenska byggbranschen, som till stor del bemannas med utländsk arbetskraft från svenska eller utländska bolag.

Oseriösa och kriminella aktörer inom bl.a. byggbranschen tjänar stora pengar på den organiserade brottsligheten. Det vi sett i kartläggningen är att svenska byggbolag används av organiserad brottslighet och efter stora skulder och/eller granskning av myndigheter sätts i konkurs. De ersätts därefter med nya bolag med samma verksamhet och personal, men med andra formella företrädare. Det medför stora kostnader för samhället i form av obetalda skatter och kostnader för lönegarantier.

Individuppgifter kan används som brottsverktyg, för att skapa fiktiva inkomstförhållanden, som sedan används i bedrägerier mot banker och kreditgivare eller för att frigöra likvida medel till att betala svart arbetskraft.

6 Rekommendationer

Utifrån erfarenheter från projektet har vi identifierat förslag till förändringar som skulle ge myndigheterna bättre förutsättningar att förebygga och kontrollera brott som begås med hjälp

av felaktig folkbokföring. Det finns bra förslag och beskrivningar i SOU 2021:57 som lämnats och som berör folkbokföringen. Vi anser utifrån den här kontrollen att några förslag är extra viktiga och att de i vissa avseenden kan utvecklas ytterligare vilka redovisas i avsnitt 6.3 -6.7 nedan.

Myndigheterna har under senare år fått en ökad förståelse för vikten av korrekta folkbokföringsuppgifter. Det krävs dock samverkan mellan myndigheter för att det ska bli rätt.

Sedan folkbokföringsbrottet infördes i brottskatalogen år 2018 har samverkande myndigheter, särskilt Polismyndigheten, ökat fokus på fel i folkbokföringen. Det genererar fler underrättelser om misstänkta fel till Skatteverket, vilket sin tur leder till fler förundersökningar avseende folkbokföringsbrott.

Från den 18 juni 2021 är samtliga myndigheter skyldiga att meddela Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig. Utifrån det är behovet av ökad kompetens om folkbokföring kopplad till brottslighet hos andra myndigheter nu ännu större.

6.1 Utveckling av myndighetssamverkan

6.1.1 Ökad samverkan mellan myndigheter

Det pågår mycket bra arbete, men det måste intensifieras. För att nå dit krävs att alla myndigheter ger samverkan kring fel i folkbokföringen tillräcklig prioritet.

Flera olika myndigheter utreder bosättning för samma individ, ibland i närtid. Det behövs flera olika typer av samverkan för att stoppa välfärdsbrottslighet med folkbokföringen som verktyg.

Ett exempel är att Migrationsverket och Skatteverkets folkbokföringsverksamhet måste ha mer löpande samverkan. Ändrade folkbokföringsuppgifter kan vara av intresse för Migrationsverket även efter fattat beslut om uppehållstillstånd. Det kan finnas dokument som Skatteverket fått i samband med folkbokföring som Migrationsverket inte kan ta del av, och som skulle kunna ligga till grund för återkallande av uppehållstillstånd.

6.1.2 Utnyttja den information man redan idag har tillgång till

Eftersom sekretess mellan myndigheter ofta hindrar en effektiv handläggning, måste vi bli bättre på att utnyttja de uppgifter vi får dela. Myndigheterna har redan i dag mycket information som får användas.

En viktig del i arbetet har därför varit att skapa förståelse för varandras arbetssätt. Samtliga myndigheter har tillgång till offentliga uppgifter om folkbokföringen via systemet Navet. Dessa används inte optimalt. Projektet har uppmärksammat att några myndigheter inte tar hand om alla uppgifter som finns, vilket gör att bidrag betalas ut på felaktiga grunder. Myndigheterna måste se över interna rutiner och eventuella automatiska kontroller.

6.1.3 Ökad kompetens

Pilotprojektet visar att det ofta saknas förståelse för hela processen hos handläggare och beslutsfattare inom myndigheter. Det behövs mer kunskap om hur ett beslut hos en myndighet påverkar beslut hos andra myndigheter.

Det råder även en osäkerhet kring vilken, och hur, information som får delas med andra myndigheter. Problemet kan lösas genom interna och gemensamma utbildningsinsatser och större samverkan i specifika frågor.

6.1.4 Tydliga ingångar till varandra

I piloten har vi arbetat med att skapa förståelse för folkbokföringsprocessen och hur den kan bli ett gemensamt ansvar för alla myndigheter.

Folkbokföringsverksamheten säkerställer korrekta folkbokföringsuppgifter. Övriga myndigheter agerar vid misstanke om fel.

Vi behöver mer samverkan på olika nivåer, inklusive handläggarnivå, med tydliga ingångar till varandra, för att dela kunskap om företeelser och samt få en ökad insikt om hur sambandet ser ut mellan de olika myndigheternas handläggning.

6.1.5 Brott måste förebyggas tillsammans

Myndigheterna har inte tillräckliga resurser för att kontrollera bort alla fel. Därför måste det brottsförebyggande arbetet fortsätta att öka. En viktig del är att öka förståelsen och kunskapen om hur brott begås och sprida den mellan myndigheterna.

Myndigheterna måste arbeta mer utifrån en helhetssyn, vilket kan innebära att den egna myndigheten arbetar med åtgärder vars största effekt uppstår i en annan myndighets verksamhet.

6.2 Fler myndigheter i samverkan

Samverkan måste omfatta fler än de tolv myndigheter som deltar i piloten. Vi har under projektet inte hunnit involvera fler, men en nätverksmyndighet, Pensionsmyndigheten, har deltagit. Skatteverket har nu regelbundna möten med Pensionsmyndigheten, för att förhindra välfärdsbrottslighet genom felaktig folkbokföring.

Pensionsmyndigheten har i en pilot använt sig av sina kunskaper om riskfaktorer. Via en mindre pilot har myndigheten begärt ut offentliga uppgifter från folkbokföringen för behandling och analys. Tack vare det har Pensionsmyndigheten utvecklat en ny analysmodell för att upptäcka bidragsbrott. Den har lett till att utbetalning av pension och andra bidrag kunnat avbrytas för mottagare som uppgett felaktiga folkbokföringsuppgifter.

Samverkan har även inletts med Göteborgs stad och Södertälje kommun. De har bidragit med sina erfarenheter till projektet. Bland annat har de visat hur myndigheter kan minska felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen kopplat till felaktig folkbokföring genom lokal samverkan.

Göteborgs stad och Södertälje kommuns erfarenheter har även tagits med i ett annat regeringsuppdrag, *Uppdrag till Skatteverket att motarbeta felaktig folkbokföring, Fi2020/05097*, för att vidareutvecklas och spridas till fler kommuner som ingår i det uppdraget. Förslag till förändringar och förbättringar kommer att lämnas när detta uppdrag avrapporteras i juni 2022.

6.3 Äkta och unika identiteter kräver biometriska data

För att få bukt med identitetsrelaterad brottslighet måste identiteter vara äkta och unika. Därför behövs biometrisk data. Samtliga deltagande myndigheter eniga om att biometriska uppgifter kopplat till identitet bör utredas. Det är även något som föreslås i betänkandet av utredningen om folkbokföring och samordningsnummer, SOU 2021.

Om identiteten inte är korrekt, utan falsk, köpt, utnyttjad, eller kapad, kan personen få tillgång till rättigheter och förmåner den egentligen inte har rätt till. Det kan handla om skola, sjukvård och bidrag. När folkbokföringen blir fel och felaktiga bidrag betalas ut eller brott begås, är det svårt att hitta personen bakom identiteten och att ställa den till svars, väcka åtal eller kräva tillbaka bidrag.

I nuläget är verktygen för att kontrollera äkthet i uppgifter och identitet begränsade för folkbokföringen. Som ett komplement till övriga kontroller, behövs biometrisk data för att säkerställa ett korrekt folkbokföringsregister. Det ger myndigheterna förutsättningar för att fatta korrekta beslut.

Det går att överta någon annans BankID och göra alla ärenden digitalt, utan att någon upptäcker felet. Kraven på styrkta uppgifter som verifierar identitet får inte vara lägre i den digitala världen än i den fysiska. Även digitalt behövs brottsförebyggande arbete och där är biometrisk data ett viktigt verktyg.

Identitetsrelaterad brottslighet drabbar samhället, företag och enskilda. Det skapar otrygghet. Utöver avsaknad av biometri finns ytterligare tre problem som medför att den identitetsrelaterade brottsligheten i dag är svår att hantera.

- Brister i samverkan mellan myndigheter och svårigheter att dela uppgifter på grund av sekretess.
- Många myndigheter ska leverera tillgänglig, smidig, snabb och enkel service till sina kunder, vilket i vissa fall underlättar för kriminella aktörer.
- Tekniska förutsättningar såsom system och program för handläggning, uppföljning, urval och samverkan saknas i stor utsträckning.

Sedan den 1 juli 2018 finns en möjlighet att avregistrera falska identiteter i folkbokföringen. Det innebär att ett personnummer, likt för en avliden person, inte längre kan användas i praktiken. Motsvarande möjlighet saknas dock i dag för annan identitetsproblematik, till exempel de utnyttjade och kapade identiteterna. Där saknas fortfarande kraftfulla rättsliga förutsättningar inom folkbokföringen.

6.4 Myndigheter bör få dela uppgifter digitalt

I Sverige gäller en långtgående sekretess mellan de olika offentliga aktörerna. Det motiveras av skyddet av den personliga integriteten. Dock innebär detta även att felaktiga utbetalningar och beslut sker i stor utsträckning eftersom myndigheterna inte har tillgång till varandras uppgifter. Reglerna för sekretess mellan myndigheter, kommuner och samhällsfunktioner måste därför ses över, så att myndigheter kan arbeta mot välfärdsbrottslighet även i den löpande, dagliga verksamheten. I dag kan inte myndigheter samverka och dela information i enskilda ärenden på ett enkelt och effektivt sätt.

För effektiv samverkan måste vi få digital tillgång till varandras relevanta information. När vi samverkar via lagen om uppgiftsskyldighet i samverkan mot organiserad brottslighet, LUS, vilket vi gjort i detta pilotprojekt, får vi dela uppgifter i underrättelsearbetet om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det är bra, men tar mycket tid och resurs

I dag går det att vistas i Sverige med oklar identitet, utan arbetstillstånd eller uppehållsrätt, men folkbokföringen kan inte meddela andra myndigheter eftersom den legala möjligheten att underrätta om oklar identitet saknas.

Ett exempel som illustrerar hur uppehållsrätt kan utnyttjas. Tredjelandsmedborgare med anknytning till EU-medborgare som uppfyller krav om uppehållsrätt omfattas av samma rättigheter som EU-medborgaren enligt EU-direktivet. Om oriktiga anknytningsuppgifter lämnas till Skatteverket går det att kringgå lagstiftningen om uppehålls- och arbetstillstånd. När till exempel Skatteverket får veta att anknytningen inte är äkta, saknas möjlighet att på eget initiativ lämna uppgiften vidare till Migrationsverket eller Polismyndigheten. Tredjelandsmedborgaren vistas då i landet utan giltigt tillstånd, men är samtidigt folkbokförd och har tillgång till hela välfärdssystemet.

Ett annat exempel är att Migrationsverket vill kunna ta del av samordningsnummer från Skatteverket. Informationen behövs i de utredningar myndigheten gör kopplat till felaktiga utbetalningar och identitetsfrågor. Migrationsverket saknar idag möjlighet att registrera samordningsnummer i Centrala utlänningsdatabasen (CUD). Det kräver dock en relativt enkel teknisk lösning för att kunna göra men då Skatteverket inte kan lämna ut dessa uppgifter automatiserat för samtliga asylsökande som ansöker om samordningsnummer, saknas incitamenten för att införa detta i CUD.

En konsekvens av att Skatteverket inte kan lämna ut samordningsnummer till Migrationsverket är att de asylsökande som får AT-UND (undantag från kravet att ha arbetstillstånd) kan arbeta och få ett samordningsnummer. Migrationsverket får inte alltid vetskap om det då det är upp till arbetstagaren/arbetsgivaren att lämna denna information. Det innebär att personerna kan ha ett arbete samtidigt som de uppbär dagersättning från Migrationsverket.

Det går även att vistas i landet utan att ansöka om personnummer trots att man har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

Myndigheter får bättre kontroll över vilka som vistas i landet, är utvandrare, har utnyttjade eller kapade identiteter eller vistas här olovligt om de får ökad rätt att meddela varandra och ta del av varandras uppgifter digitalt.

På det sättet kan vi även kraftigt minska folkbokföringens roll som brottsverktyg vid välfärdsbrott.

6.5 Bättre möjlighet att göra urval

Enligt 2§ folkbokföringsförordningen (1991:749) är vissa myndigheter skyldiga att meddela Skatteverket om en adress i folkbokföringen är fel. Från den 18 juni 2021 har skyldigheten utökats. Många fler myndigheter och kommunala verksamheter måste nu meddela Skatteverket. Ändringen gäller även andra uppgifter än adresser i folkbokföringen.

Förändringen väntas ge fler underrättelser till Skatteverket. Folkbokföringen måste därför ges möjlighet att välja ut rätt ärenden för utredning, det vill säga göra urval baserade på den samlade faktadatabasen samt andra myndigheters uppgifter som lämnas till folkbokföringen eller som är offentliga uppgifter.

I dag får inte folkbokföringen göra maskinella urval för kontroll där offentliga uppgifter från andra myndigheter eller andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket används.

6.6 Behov av att straffbelägga möjliggörarna

Inom organiserad brottslighet finns olika typer av möjliggörare, som genom sitt agerande medverkar till att organiserad brottslighet kan använda folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg. Personer som tillhandahåller folkbokföringsadresser för felaktig folkbokföring i brottsupplägg har en viktig roll och utgör en form av möjliggörare för organiserad eller allvarlig ekonomisk brottslighet.

I syfte att avskräcka möjliggörare bör det införas en straffbeläggning för till exempel medhjälp till folkbokföringsbrott.

Det bör tas i beaktande i den fortsatta beredningen av den lämnade statliga offentliga utredningen, SOU 2021:57. Ett medskick är att man kan göra ett tillägg i 42 § första stycket andra meningen i Folkbokföringslagen enligt följande ”...*eller den som tillåter någon att felaktigt folkbokföra sig på en fastighet eller lägenhet*”.

6.7 Styrkt identitet vid köp av fastighet

I kartläggningen framkom att fastigheter förvärvas av personer med ostyrkt identitet, som misstänks vara oriktig.

Lantmäteriet kontrollerar inte utländska ägares identitet i samband med fastighetsöverlåtelse. Det finns även personer med samordningsnummer som förvärvar fastigheter, utan synbar möjlighet att finansiera köpet, kort efter att de kommit till Sverige. De misstänks agera som bulvaner för fastighetsinnehav åt andra och att fastighetsförvärven är ett led i organiserad brottslighet.

Det bör utredas att Lantmäteriet får en lagstadgad skyldighet att kräva styrkt identitet av köpare och säljare av fastigheter i Sverige innan lagfart kan utfärdas.

7 Referensförteckning

Ackordscentralen, 2018, Att vara ”målvakt” – ett allvarligt brott med lindrig påföljd, <https://ackordscentralen.se/att-vara-malvakt-ett-allvarligt-brott-med-lindrig-pafoljd/>, (2021-09-13)

Arbetsförmedlingen, 2021, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*

Bidragsbrottslag (2007:612)

Brottsbalk (1962:700)

Brottsförebyggande rådet, 2015, *Rapport 2015:8 Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet- En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg.*

Brottsförebyggande rådet, Organiserad brottslighet, <https://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html> (2021-09-13)

DS 2021:1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet

Fair Play Bygg, 2021, *Fair Play Bygg årsrapport 2020*

Folkbokföringslag (1991:481)

Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Migrationsverket, <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/EU--och-EES-medborgare-och-varaktigt-bosatta/Arbeta-studera-eller-bo-i-Sverige-for-EU--och-EES-medborgare.html> (länk funkar ej kan det vara denna som avses ”<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/EU-EES-medborgare-och-varaktigt-bosatta/Arbeta-studera-eller-bo-i-Sverige-for-EU-EES-medborgare.html>”)

Polisen, 2019, Organiserad brottslighet – polisens arbete, <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/>, (2021-09-13)

Skatteverket, 2014, Folkbokföringen, Riksplaninsats BAF - Beivra avsiktliga fel - särskild aktivitet IDUK (identitetsrelaterade urvalkontroller) 2014

Skatteverket, 2021, *Årsredovisning för Skatteverket 2020*, <https://www.skatteverket.se/download/18.5b35a6251761e691420917b/1613663526349/arsredovisning-skatteverket-2020-skv165-utgava29.pdf>, (2021-09-13)

Skatteverket, Arbete mot identitetsrelaterade brott, <https://www.skatteverket.se/omoss/samverkan/arbetemotidentitetsrelateradebrott.4.7eada0316ed67d7282ab8a.html>, 2021-09-13

Skatteverket, Rättslig vägledning – EES medborgare,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.5/378771.html#h-EES-medborgare> (länk till 2020 års upplaga)

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

SOU 2021:57 *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*