



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA

Vad får vi för pengarna?

Identitetsbaserad brottslighet

Inledning

Begreppet identitet har många betydelser. I immigrations-sammanhang avses som regel en persons namn, födelsedatum och medborgarskap. I folkbokförings-sammanhang ingår även personnumret. En annan uppgift som har betydelse i affärssammanhang och för många av välfärdssystemen är personens faktiska bostadsadress.

Det framkommer ständigt nya exempel på hur identiteter missbrukas. Fenomenet benämns ibland för id-fusk, ibland för identitetsbaserad brottslighet och många fler benämningar förekommer. Brottsligheten som kan inkluderas är bland annat kreditbedrägerier, målvaktsupplägg, välfärdsbrott, svartarbete och penningtvätt. Eftersom det till exempel inte längre finns krav på att inställa sig på ett försäkringskass kontor för att exempelvis få tillfällig föräldrapenning, finns inte samma möjligheter att säkerställa att det är rätt person som till exempel lämnar en ansökan som om personen infunnit sig på kontoret.

Flera olika tillvägagångssätt

Det förekommer att personer utger sig för att vara en person genom att olovligen använda en annan persons identitetsuppgifter. Syftet med att utnyttja en annan persons identitet kan till exempel vara att tillgodogöra sig personens skatteåterbäring, bedriva företag i den personens namn eller begå bidragsbrott. Det finns exempel på att en identitet övertagits från en person som utvandrat från Sverige eller som endast tillfälligt har arbetat i Sverige. Detta kan även gälla personer som befinner sig i Sverige permanent eller i perioder men som har en svag och utsatt situation och därför inte kan motsätta sig att deras identitet utnyttjas. I vissa fall kan det vara så att de inte ens har kännedom om hur deras identitetsuppgifter används. Fysiska personer kan använda falska eller förvanskade underlag i kontakten med en myndighet. Motivet kan vara att få en eller flera falska identiteter registrerade. Med hjälp av dessa falska identiteter kan de sedan få bidrag eller bedriva företag under den falska identiteten. Falska eller förvanskade hyresavtal kan användas för att få felaktiga uppgifter om folkbokföring registrerade.

Det förekommer också att felaktiga uppgifter används för att få ett så kallat samordningsnummer med felaktiga uppgifter. Med detta kan sedan näringsverksamhet bedrivas eller bidragsbrott genomföras vilket kan leda till stora svårigheter att knyta brotten till gärningsmannen.

Skatteverket sammanfattade 2018 ett typiskt upplägg enligt följande:

Företagare X betalar EU/EES-medborgare Y en mindre summa pengar samt en resa till Sverige i syfte att anmäla flyttning till Sverige (att invandra). Att medborgare Y ställer upp på detta kan bero på flera saker som behovet av att betala en skuld, tvång eller löfte om jobb.

Medborgare Y reser till Sverige och anmäler flyttning till Sverige på ett servicekontor med stöd av sina egna fullt giltiga handlingar. Skatteverket prövar medborgarens uppehållsrätt utifrån dennes ekonomiska situation och bedömer att medborgaren har uppehållsrätt utifrån det arbetsgivarintyg som företagare X har skrivit. Medborgaren ordnar med legitimation, e-legitimation, skapar bankkonton och åker sedan tillbaka till sitt hemland.

Företagare X deklarerar Y som höginkomsttagare. Y får hög kreditvärdighet och tar lån på höga belopp som Företagare X nyttjar. Y får också rättigheter till de offentliga transfereringssystemen som Företagare X utnyttjar. Dessutom kan fordon inhandlas, poster i företagsledning tillsättas, etc.

Företagare X upprepar sedan detta med ytterligare personer.

Identitetsbaserad brottslighet

Identitetsbaserad brottslighet finns i flera olika varianter och det är viktigt att skilja på dessa varianter i analysen av brottslighetens karaktär och vilka åtgärder som kan vara möjliga för att förhindra eller upptäcka brottsligheten:

Oklar (eller osäker) identitet: Det finns indikationer på att identiteten är grundad på felaktiga uppgifter.

Manipulerad identitet: Det är klarlagt att identiteten är grundad på felaktiga uppgifter. Finns i två varianter: antingen falsk identitet då uppgifterna är påhittade och det saknas en riktig levande person som matchar uppgivna uppgifter eller oriktig identitet som innebär att en äkta identitet har manipulerats för att skapa en fiktiv identitet.

Illegalt använd identitet: Kapad identitet innebär att en obehörig person använder sig av en annan persons uppgifter utan dennes samtycke. Utnyttjad identitet innebär att en person tar medvetet eller omedvetet på sig juridiskt ansvar som en annan person vill undgå. Personen med den utnyttjade identiteten är i regel omedveten om exakt hur identiteten ska användas.

Hur personer identifieras i Sverige

För att kunna få tillgång till viktiga samhällsfunktioner inklusive välfärdssystemen behöver en person i de flesta fall ha tillgång till en allmängiltig id-handling och också ett personnummer eller samordningsnummer. Vissa delar av välfärdssystemen är även tillgängliga för personer som saknar personnummer eller samordningsnummer. Detta gäller till exempel personer i EES-regionen och utflyttade.

Rörligheten över gränserna inom EU och mot övriga världen har ökat stort. Många kommer till exempel till Sverige för att arbeta. Det har därför stor betydelse vilka möjligheter som finns för att med säkerhet identifiera de personer som önskar vistas i landet.

Identitetskort inom EU och vid EU:s yttre gränser: Europaparlamentet och europeiska rådet konstaterar att det är stora skillnader på säkerhetsnivån hos nationella identitetskort utfärdade av medlemsstaterna. Dessa skillnader ökar risken för förfalskning och dokumentbedrägerier och medför också praktiska svårigheter för medborgare som önskar utöva sin rätt till fri rörlighet. Statistik från EU:s dokumentbedrägeri- och riskanalysnätverk visar att antalet incidenter med falska identitetskort har ökat.

Enligt kommissionens handlingsplan (8 december 2016) för att stärka EU:s insatser mot bedrägerier med resedokument uppges minst tre fjärdedelar av de falska handlingar som upptäcks vid de yttre gränserna – men även inom det område där det inte förekommer några

kontroller vid de inre gränserna – vara utfärdade av medlemsstater och Schengen- associerade länder.

Samordningsnummer: Samordningsnummer rekvireras från en myndighet som enligt lagstiftning har denna rättighet. Skatteverket, Transportstyrelsen, Försäkringskassan och Polismyndigheten är exempel på myndigheter som har lagstöd för detta. Skatteverket tillhandahåller en e-tjänst för rekvirering av samordningsnummer och underlagen skickas då in elektroniskt.

Samordningsnummer får i regel tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet. För att tilldelas ett samordningsnummer krävs inte ett personligt möte där den person som ska tilldelas samordningsnumret identifierar sig med en identitetshandling. Samordningsnumret är alltså inte ett identitetsnummer som styrker att en viss person är den person som den utger sig för att vara. Registrerade samordningsnummer får endast tas bort i det fall personen som fått samordningsnumret inte existerar, med andra ord vid falsk identitet. Om det finns en felaktig uppgift ska denna istället rättas. Detta skapar utmaningar i de fall då uppgivna uppgifter är uppenbarligen felaktiga men de korrekta uppgifterna är okända.

Möjligheter att upptäcka identitetsbaserad brottslighet

En svårighet i bekämpning av den organiserade brottsligheten är enligt Polisen att nätverken blivit allt lösare i sin sammansättning. Men även om vissa relationer består byts andra ut vid behov vilket innebär att det är svårare att identifiera och följa nätverken. Kombinerat detta med identitetsbaserad brottslighet, till exempel, ökar svårigheten i att upptäcka brottsliga upplägg.

Skatteverket har identifierat en mängd möjliga upplägg för hur man genom falska identiteter oriktigt kan tillskansa sig medel från myndigheter. Exempel är från falska skuldfrihetsintyg i samband med skatte- och avgiftsanmälan, från a-kassa, konkurs eller statlig lönegaranti.

Skatteverket har identifierat några nätverk med identitetsbaserad brottslighet. Ett kännetecken är att det till stor del är män i åldern 18–65 som invandrat utan familj. För att uppfylla rätten att vara i Sverige har de vid invandring uppvisat ett anställningsbevis.

Utmärkande för identiteterna i dessa nätverk är också att de i mycket hög grad registreras som företrädare för bolag och som enskilda näringsidkare. Vidare förekommer de mer eller mindre samtidigt i flera olika roller, inte minst som företrädare och ägare i flera aktiebolag utan lön eller mycket låg lön utan eller låg skattekostnad.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Identitetsbaserad brottslighet används främst som en del av organiserade upplägg i syfte att erhålla felaktiga utbetalningar inom välfärdssystem eller andra förmåner. Brotten mot välfärdssystemen är inte sällan en del av en mer omfattande brottslighet mot både den privata och den offentliga sektorn där löst kopplade nätverk samverkar för att minska risken för upptäckt eller för att förlänga tiden till då brott kan styrkas och därigenom möjliggöra större felaktigt utbetalda belopp.

Utnyttjad identitet och kapad identitet i nuläget är de som till synes används mest i de fall identitetsbaserad brottslighet används för att generera felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen. Anledningen är sannolikt att dessa upplägg är enklare att konstruera jämfört med till exempel helt falska identiteter som är besvärligare att få till stånd.

Analys av domar, utredningar och intervjuer av företrädare från Polisen, Skatteverket och Försäkringskassan visar att i många fall är det socialt och ekonomiskt utsatta individer personers identiteter som utnyttjas. Inte sällan är syftet med det identitetsbaserade fusket att dölja svartarbete, arbete i närmast slavliknande förhållanden och människohandel.

I många fall är den som identiteten avser i maskopi med den faktiska bedragaren, nedan benämnd som bedrägeriets huvudman, men i flera fall har maskopi inte kunnat fastställas rättsligt. Brottsligheten kan ibland ses som en tjänst där personen med den utnyttjade identiteten hyr ut sin identitet mot monetär eller icke monetär ersättning.

Både samordningsnummer och personnummer används för utnyttjade identiteter. Båda har sina styrkor och svagheter i organiserade upplägg där utnyttjade, falska och kapade identiteter används för att erhålla felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De kriterier som gör att en person får ett personnummer ger i regel större tillgång till välfärdssystem och andra funktioner i det svenska samhället men samordningsnummer är å andra sidan enklare att få utfärdat, har större möjligheter att ha flera utfärdade till en person och en stor andel av personer som fått samordningsnummer utfärdade använder dem inte varför ett missbruk inte drabbar eller märks direkt. Om en person till exempel flyttar utomlands utan avsikt att återvända till Sverige så blir det inga konsekvenser om personen hyr ut sitt samordningsnummer.