



Regeringskansliet
Socialdepartementet

Slutbetänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystem (SOU 2023:52)

Åklagarmyndigheten har med utgångspunkt i de intressen som myndigheten har att bevaka gått igenom betänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystem*, SOU 2023:52, och vill lämna följande synpunkter.

Det är i skrivande stund oklart om det förslag som tidigare har lagts fram om införande av ett administrativt sanktionssystem kommer att genomföras. Åklagarmyndighetens yttrande är därför utformat med utgångspunkt i nuvarande reglering.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget om bidragsspärr. Skälen för det är att förslagets effekter för det brottsbekämpande arbetet inte fullt ut har analyserats. Åklagarmyndigheten menar också att den föreslagna bidragsspärren som ett tilläggsstraff är oförenligt med kraven på att straffsystemet ska vara sammanhängande och förutsebart och att lika allvarliga brott ska leda till lika stränga straff. Det finns därför anledning att överväga andra former av skärpta reaktioner mot bidragsbrott. Åklagarmyndigheten har ingen erinran emot övriga förslag i betänkandet.

Den föreslagna bidragsspärrens effekter för det brottsbekämpande arbetet bör analyseras ytterligare

Åklagarmyndigheten vill inledningsvis framhålla att det är angeläget att värna välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Det är alltid svårt att bedöma preventiva effekter av olika typer av skärpta reaktioner på brott. Åklagarmyndigheten är dock tveksam till att systemet med bidragsspärr kan verka tydligt avhållande från att begå bidragsbrott. Det hade under alla förhållanden varit värdefullt om en närmare analys hade gjorts av hur effektiv bidragsspärren kan förväntas vara för just den grupp som sanktionen kommer att träffa.

Den som får en bidragsspärr kan få påtagligt förändrade livsvillkor. Det kan konstateras att någon närmare analys inte har gjorts om den som får en bidragsspärr kan komma i en sådan situation att det ökar risken för att begå andra typer av brott än bidragsbrott.

Åklagarmyndigheten saknar även en belysning av effekterna av förslaget om bidragsspärr utifrån ett tredjemansperspektiv. Förslaget riskerar att påverka en betydligt större krets än den som meddelas en bidragsspärr, främst barn och partner till den som får bidragsspärren. I betänkandet redovisas inte någon närmare analys kring detta, t.ex. i vad mån bidragsspärren får sådana konsekvenser som innebär en ökad risk för att närstående personer begår brott.

Åklagarmyndigheten ser det som angeläget att sådana aspekter analyseras ytterligare innan förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Förslaget om bidragsspärr är oförenligt med de krav som ställs på straffsystemet

I betänkandet anges att en bidragsspärr ska leda till ”en samlad rimlig reaktion” på ett brott och att det är ”viktigt att sanktionen står i rimlig proportion till den gärning den enskilde har begått”. Utifrån bl.a. detta har Åklagarmyndigheten svårt att se en bidragsspärr som något annat än ny typ av straffrättslig reaktion; ett tilläggsstraff till andra påföljder för bidragsbrottet.

Det är viktigt att det finns ett väl avvägt förhållande mellan hur allvarliga olika typer av brott är och hur strängt de olika brottstyperna bestraffas. En påtaglig skärpning av reaktionen mot bidragsbrott ser ut att leda till en olycklig diskrepans i förhållande till hur andra typer av brott bestraffas, t.ex. bedrägerier som riktas mot äldre och särskilt utsatta personer. Det är problematiskt med tanke på kravet på proportionalitet i straffsystemet.

En person som meddelas en bidragsspärr skulle i brottmålet också få en påföljd för brottet. Den är vanligtvis villkorlig dom i förening med böter. Inte sällan har personer som begår bidragsbrott en låg inkomst. Det ska beaktas när dagsbotens storlek bestäms och leder ofta till en låg dagsbot. Någon hänsyn till den enskildes ekonomiska situation är dock inte tänkt ska tas när en bidragsspärr meddelas. Det skulle i många fall få till följd att den samlade straffrättsliga reaktionen på brottet inte är sammanhängande.

Som utredningen pekar på kan en bidragsspärr få olika konsekvenser för olika personer. En del som får en bidragsspärr kommer i praktiken inte få något tilläggsstraff alls, av det skälet att de inte har rätt till några bidrag. För andra som får en bidragsspärr blir det i stället mycket kännbart. De kan helt förlora sin försörjning eller möjlighet till utbildning och bli hänvisade till försörjningsstöd. I förlängningen finns det en risk för att personen blir bostadslös. Det gör att reaktionen på brottet brister i förutsebarhet. Men framförallt leder det till att lika allvarliga bidragsbrott bestraffas väldigt olika. Det föreslagna systemet med bidragsspärr uppfyller alltså inte straffsystemets krav på proportionalitet, ekvivalens och förutsebarhet.

För att mildra sådana konsekvenser föreslår utredningen att det ska kunna meddelas undantag från bidragsspärren om det finns särskilda skäl. Undantag från bidragsspärr är tänkt att prövas av den förvaltningsmyndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som hanterar den förmån eller det stöd som undantaget ska avse. Det är en udda ordning att sådana organ ska kunna medge undantag från den aktuella typen av straffrättslig sanktion på brottet som domstolen har dömt ut. Att det kan vara olika organ som ska pröva frågan om undantag riskerar också att leda till att frågan om en person ska beviljas undantag bedöms olika. Därtill är det resurskrävande att olika instanser ska pröva samma fråga. Förutsättningarna för när undantag kan meddelas framstår som oklara. Det är också otydligt vilken utredning den enskilde behöver presentera för att ett undantag från bidragsspärr ska kunna beslutas.

Det sagda kan åskådliggöras genom ett exempel. En högavlönad pappa har fuskat med ersättningen vid vård av barn för några tusen kronor. Eftersom han är tidigare ostraffad kommer han att meddelas en villkorlig dom som kombineras med dagsböter. Han kommer visserligen att få en hög dagsbot och blir kanske av med barnbidraget, men i övrigt blir det inte någon extra sanktion, eftersom han inte får några andra bidrag och eftersom det brukar vara hans partner som sköter all vård av barn. En ensamstående mamma gör samma sak,

fuskar med ersättningen vid vård av barn för samma belopp som mannen. Hon har tre barn och är tidigare ostraffad. Innan förhandlingen i domstolen råkar hon ut för en trafikolycka och skadas svårt. Efter olyckan blir hon långtids-sjukskriven och drabbas av en depression. Reaktionen på bidragsbrottet för hennes vidkommande blir diametralt annorlunda jämfört med mannens. Domstolen kan komma fram till att omständigheterna är sådana att hon ska dömas till villkorlig dom utan några böter, men domstolen måste meddela en bidragsspärr. Hon blir av med allt; sjukersättningen, barnbidraget, bostadsbidraget och får leva på existensminimum. Banken säger upp bostadslånet. Den utväg som finns är att ansöka om undantag från bidragsspärren. Advokaten som biträdde henne i brottmålet kan dock inte hjälpa henne med det. Någon rätt att få ett annat ombud finns inte. Och hennes sjukdom gör att hon inte själv förmår att ansöka om undantag från bidragsspärren.

Utredningen jämför bidragsspärr med avgift till brottsofferfonden. Åklagarmyndigheten anser att den jämförelsen är haltande. Att den absoluta majoriteten som döms för brott ska bidra till ett system som inrättats för stöd till brottsofferkollektivet med ett bestämt och förhållandevis lågt belopp är inte jämförbart med de konsekvenser en bidragsspärr kan få.

Med det förslag som läggs fram ska domstolen döma ut en straffrättslig sanktion i blindo och även om konsekvenserna skulle kunna överblickas är det inte något som domstolen kan beakta vid sin prövning. Det framstår som främmande att allmän domstol, helt utan prövning, ska meddela en straffrättslig sanktion av detta slag.

Sammanfattande bedömning av förslaget om bidragsspärr

Åklagarmyndigheten anser sammanfattningsvis att förslagets effekter för det brottsbekämpande arbetet inte fullt ut har analyserats och att en bidragsspärr som tilläggsstraff är oförenligt med kraven på att straffsystemet ska vara sammanhängande och förutsebart och att lika allvarliga brott ska leda till lika stränga straff. Med anledning av detta avstyrker Åklagarmyndigheten förslaget om bidragsspärr.

Andra former av skärpta reaktioner mot bidragsbrott bör övervägas

Som nämnts synes utredningens utgångspunkt vara att den straffrättsliga reaktion som idag påförs den dömda inte är tillräcklig, utan behöver komp-

letteras med ytterligare sanktioner. Utredningen har dock inte övervägt om detta kan åstadkommas exempelvis genom en straffskärpning eller genom att bidragsbrott blir ett brott av sådan art att straffet normalt ska bestämmas till fängelse. Som framgått tidigare ser Åklagarmyndigheten betydande problem med förslaget om bidragsspärr. Med tanke på detta finns det anledning att överväga antingen skärpta reaktioner inom det befintliga straffsystemets ram eller en annan typ av tilläggsstraff mot bidragsbrott. Det bör i sammanhanget framhållas att Åklagarmyndigheten tidigare har ställt sig positiv till ett system med administrativa sanktionsavgifter.

Synpunkter om förslaget om bidragsspärr skulle genomföras

Om förslaget om bidragsspärr skulle genomföras vill Åklagarmyndigheten framhålla att det bör krävas ett yrkande från åklagaren för att domstolen ska kunna meddela bidragsspärr. Det finns visserligen frågor där beslut får meddelas utan att åklagare har framställt ett yrkande därom, t.ex. utvisning. Åklagarmyndigheten menar dock att det i praktiken inte sker. Utifrån Europakonventionens krav kan myndigheten inte se att en domstol, utan yrkande från åklagare, skulle besluta om bidragsspärr. En sådan fråga måste i vart fall behandlas under förhandlingen i domstol, vilket följer av den kontradiktoriska principen. Om det ska ske utan yrkande från åklagare kommer sådana ärenden inte kunna hanteras utan huvudförhandling i domstol.

Om bidragsspärr ska kunna meddelas genom strafföreläggande behöver Åklagarmyndighetens it-system anpassas. Myndigheten kommer att behöva tid för att kunna genomföra detta. Om åklagare inte har faktiska möjlighet att utfärda strafföreläggande kommer det bli nödvändigt att i stället väcka åtal och låta domstol pröva saken.

Övriga frågor

Åklagarmyndigheten har inga synpunkter på övriga förslag i betänkandet. Det inbegriper förslaget om inrättandet av ett bidragsspärrsregister och administrationen av det.

Detta yttrande har beslutats av tf. riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av extra åklagaren Boel Hilding Berggren. I handläggningen av ärendet har också överåklagaren Peter Lundkvist deltagit. Rättschefen Marie-

Louise Ollén samt ämnesspecialisten Susanne Öhbom har medverkat i beredningen.

Katarina Johansson Welin

Boel Hilding Berggren

Kopia till
Kommunikationsavdelningen
Rättschefen
Biblioteket