

Socialdepartementet

Yttrande över betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen, SOU 2023:52  
(S2023/02576)

Svea hovrätt har granskat betänkandet utifrån de intressen som hovrätten främst har att bevaka. Hovrätten har förståelse för viljan att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott genom bl.a. införande av ett system med bidragsspärr. Det föreslagna systemet framstår ur ett domstolsperspektiv som förutsebart och lätt att tillämpa. Vid det fortsatta lagstiftningsarbetet anser emellertid hovrätten att följande bör beaktas.

Enligt förslaget ska en domstol som dömer någon för bidragsbrott samtidigt besluta att ålägga den tilltalade en bidragsspärr för viss tid. Det föreslås att det inte ska finnas något undantag från denna regel, utan att eventuella undantag i stället kan bli aktuella i ett senare skede, i samband med exempelvis en ansökan om ett visst bidrag. Vid en jämförelse med hur det straffrättsliga regelsystemet i övrigt är utformat framstår den föreslagna ordningen i detta avseende som ovanlig. Det vanliga får i stället sägas vara att lagstiftning avseende sanktioner mot enskilda antingen uppställer vissa särskilda krav som måste vara uppfyllda för att sanktionen ska komma i fråga eller att den medger i vart fall visst utrymme för undantag från att drabbas av sanktionen. När det exempelvis gäller näringsförbud – som är en särskild rättsverkan av brott som i vissa avseenden har likheter med det föreslagna systemet om bidragsspärr – uppställs bl.a. ett krav på att näringsförbudet ska vara påkallat från allmän synpunkt (se 4 § lagen [2014:836] om näringsförbud). Den föreslagna utformningen av systemet med bidragsspärr framstår som väl rigid och ökar risken för oskäliga resultat, oaktat att det i ett senare skede går att göra undantag från bidragsspärren om särskilda skäl föreligger.

I enlighet med vad som anges i betänkandet förefaller en bidragsspärr kunna bli mycket ingripande och leda till stora konsekvenser för den som blir föremål för bidragsspärren, och i vissa fall även för hans eller hennes barn beroende på vilka bidrag och andra förmåner som den enskilde går miste om till följd av spärren. Som framgår av betänkandet kan en bidragsspärr

exempelvis innebära att den tilltalade går miste om föräldrapenning. Om det föreslagna systemet skulle införas skulle det innebära en påtagligt ökad repressionsnivå för bidragsbrott. Enligt nuvarande lagstiftning kan den som döms för bidragsbrott – utöver en straffrättslig påföljd – även riskera exempelvis uteslutning ur en arbetslöshetskassa samt självfallet bli föremål för återkrav. Om den dömde därutöver skulle åläggas en bidragsspärr skulle det innebära att den sammantagna reaktionen på brottet, även om en förhöjd repressionsnivå i och för sig kan anses vara motiverad, skulle bli betydligt mer kraftfull än den reaktion som typiskt sett följer på annan brottslighet av liknande slag. Därtill kan läggas att förändringar av repressionsnivån som sker punktvis avseende enstaka brott på lång sikt riskerar att medföra att de principer om proportionalitet och ekvivalens som ligger bakom det straffrättsliga systemet sätts åt sidan.

Det förhållandet att en bidragsspärr undantagslöst ska meddelas när någon döms för bidragsbrott kan också komma att innebära att även brott med låga straffvärden kan föranleda ett beslut om bidragsspärr. Det gäller särskilt om det tidigare föreslagna systemet med administrativa sanktionsavgifter inte skulle införas. Hovrätten har i ett yttrande över delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott, SOU 2022:37, avstyrkt förslaget till ett system med administrativa sanktionsavgifter (se Svea hovrätts yttrande den 7 oktober 2022, HSV 2022/885, Socialdepartementets dnr S2022/02964).

I betänkandet anges bl.a. att en bidragsspärr framför allt bör träffa mer allvarlig bidragsbrottslighet, exempelvis brott som begåtts systematiskt eller inom ramen för organiserad brottslighet. Syftet med det föreslagna systemet förefaller alltså framför allt vara att motverka sådan brottslighet. Det föreslagna systemet skulle emellertid få en betydligt bredare träffyta än så, särskilt om systemet med administrativa sanktionsavgifter inte införs. Även den som vid ett enstaka tillfälle begår ett mindre allvarligt bidragsbrott skulle, enligt förslaget, åläggas en bidragsspärr med en spärrtid som uppgår till minst sex månader.

Hovrätten anser i ljuset av det som anförts ovan att det bör övervägas om regelverket beträffande systemet med bidragsspärr bör ta ytterligare intryck av lagstiftningen avseende näringsförbud. För att komma åt den typ av brottslighet som i första hand bör motverkas genom ett system med bidragsspärr bör det övervägas om det – i likhet med vad som gäller avseende näringsförbud – ska uppställas ett krav på att en bidragsspärr endast ska meddelas om det är påkallat från allmän synpunkt. För att motverka oskäligen resultat till följd av exempelvis att den tilltalades personliga förhållanden förändras efter det att beslutet om bidragsspärr meddelas framstår det som lämpligt att det därutöver finns möjlighet att

göra undantag även i ett senare skede om särskilda skäl föreligger, i enlighet med vad som anges i betänkandet.

Förslagets lagtekniska utformning kan också förväntas få vissa konsekvenser för hovrätterna. En tilltalad som har meddelats en bidragsspärr skulle med den föreslagna ordningen ha ett ekonomiskt incitament att överklaga beslutet till hovrätten för att skjuta upp verkställigheten av bidragsspärren och därmed under ytterligare en tid kunna fortsätta uppbära bidrag. Om hovrättens mål inte hanteras med förtur skulle detta kunna innebära att bidragsspärren börjar gälla först år efter det att tingsrätten dömt den tilltalade för bidragsbrott. Om det motsatta i stället skulle gälla, dvs. om en av tingsrätten beslutad bidragsspärr skulle börja gälla omedelbart, utan att tingsrättens dom vunnit laga kraft, måste det dock beaktas att det vid ett överklagande till hovrätten skulle bli fråga om ett mål som borde hanteras skyndsamt eftersom spärrtiden redan börjat löpa när målet inleds i hovrätten. Under alla förhållanden kan alltså ett system med bidragsspärr komma att innebära en viss ökad belastning för hovrätterna.

En fråga som inte närmare belysts i betänkandet är vad som bör gälla om någon, som redan har meddelats en bidragsspärr, på nytt döms för bidragsbrott inom spärrtiden. Ska under sådana förhållanden domstolen meddela en ny bidragsspärr som löper parallellt med den första bidragsspärren, och ska det förhållandet att den tilltalade tidigare har meddelats en bidragsspärr på något sätt beaktas vid bedömningen av den nya spärrtiden? Om förhållandet att någon tidigare har ådömts en bidragsspärr på något sätt ska beaktas av domstolar vid en senare dom uppkommer fråga om hur domstolarna ska få kännedom om en sådan förekomst om den inte framgår av belastningsregistret.

Det bör också övervägas om en åklagare, i motsats till vad som anges i betänkandet, bör ha en skyldighet att redan i stämningsansökan framställa ett yrkande om bidragsspärr. Domstolarna har en skyldighet att tillse att den tilltalade får del av ett sådant yrkande, eller i vart fall uppmärksammas på att en bidragsspärr kan bli en följd av en fällande dom. Samtidigt har domstolen en skyldighet att besluta om bidragsspärr vid en fällande dom enligt det aktuella förslaget. Om ett yrkande om bidragsspärr inte finns i stämningsansökan, och den tilltalade uteblir från huvudförhandlingen, kommer domstolen alltså inte att kunna avgöra målet i den tilltalades utelämnade. Det skulle skapa ett incitament för en tilltalad att inte inställa sig till huvudförhandlingen. Det vore en ordning som riskerar att leda till fler inställda huvudförhandlingar, vilket framstår som otillfredsställande.

Hovrätten har, utifrån de intressen som hovrätten främst har att bevaka, inte någon erinran mot de övriga förslag som har lämnats i betänkandet.

---

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen  
Ragnar Palmkvist, hovrättsrådet Marcus Karlberg och tf. hovrättsassessorn  
Benjamin Bergström, föredragande.



Ragnar Palmkvist



Benjamin Bergström