

Promemoria: Indragna eller minskade socialförsäkringsförmåner för den som undanhåller sig häktning eller verkställighet av frihetsberövande straff

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat promemorians förslag och bedömningar med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF begränsar därför sina synpunkter till de förslag och bedömningar som berör socialförsäkringsområdet.

ISF tillstyrker promemorians förslag i avsnitt 4.1, 4.2, 4.3 och 5 samt delar bedömningarna i avsnitt 4.1, men vill framföra vissa synpunkter.

Synpunkterna gäller att vissa oklarheter kan uppstå kring befintliga regler och hur ett system med underrättelser ska fungera på ett ändamålsenligt sätt och här anser vi att förslaget kan behöva beredas ytterligare innan förändringarna kan träda i kraft.

ISF har inga synpunkter på bedömningen i avsnitt 4.4.

ISF:s inställning till förslagen och bedömningarna i korthet

ISF tillstyrker förslaget att *en försäkrad som är häktad i utevaro ska få sina socialförsäkringsförmåner indragna eller minskade på samma sätt som den som är intagen i häkte. Den som är dömd till fängelse eller till sluten ungdomsvård och inte inställer sig för verkställighet av sådan påföljd ska få sina socialförsäkringsförmåner indragna eller minskade på samma sätt som den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem* (avsnitt 4.1).

ISF delar bedömningen att *den som tar emot pensionsförmåner bör inte vara skyldig att betala dagersättning för sitt uppehälle i häkte eller anstalt förrän häktningen eller straffet börjar verkställas* (avsnitt 4.1).

ISF delar bedömningen att *Försäkringskassan bör inte få betala ut föräldrapenning till föreståndaren för en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem om kvinnan vid tiden för förlossningen inte är intagen i en sådan institution* (avsnitt 4.1).

ISF tillstyrker förslaget att *när den bidragsgrundande inkomsten och reduceringsinkomsten beräknas för bostadstillägg ska den handläggande myndigheten bortse från sådana förändringar av inkomst i form av socialförsäkringsförmåner som följer av att den försäkrade är häktad i utevaro eller dömd till fängelse eller sluten ungdomsvård utan att straffet har verkställts* (avsnitt 4.2).

ISF tillstyrker förslaget att *Kriminalvården ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om föreläggande om inställelse vid en kriminalvårdsanstalt, om uppskjuten verkställighet av fängelsestraff och beslut att bevilja uppskov med verkställighet av fängelsestraff. Statens institutionsstyrelse ska fortlöpande underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om föreläggande om inställelse vid ett särskilt ungdomshem. En domstol ska genast underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut att häkta någon som inte är närvarande vid rätten. Om domstolen eller åklagaren upphäver ett beslut om häktning som inte har verkställts, ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten underrättas om detta av domstolen eller av åklagaren* (avsnitt 4.3).

ISF tillstyrker förslaget att *lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025. Äldre bestämmelser i socialförsäkringsbalken ska fortfarande gälla för förmåner som avser tid före ikraftträdandet* (avsnitt 5).

ISF:s mer utförliga inställning till förslagen

4.1. Socialförsäkringsförmåner bör dras in eller minskas för häktade och dömda som undanhåller sig verkställighet

ISF tillstyrker förslaget att *en försäkrad som är häktad i utevaro ska få sina socialförsäkringsförmåner indragna eller minskade på samma sätt som den som är intagen i häkte. Den som är dömd till fängelse eller till sluten ungdomsvård och inte inställer sig för verkställighet av sådan påföljd ska få sina socialförsäkringsförmåner indragna eller minskade på samma sätt som den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem.*

ISF vill lyfta vissa frågor som uppkommer med anledning av förslaget samt lämna några synpunkter vad gäller tänkbara tillämpningssvårigheter.

Reglerna i kapitel 106 socialförsäkringsbalken (SFB) om att ersättning inte ska lämnas (det vill säga "indragning") i vissa situationer där en enskild vistas på någon slags institution på statens bekostnad har ett tydligt samordnande syfte. Reglerna är alltså huvudsakligen tänkta att minska risk för överkompensation.

ISF vill lyfta att de motiv och beskrivningar av syfte och problematik som promemorian lämnar kring förslaget inte är detsamma som finns kring nuvarande regelverk. En person dömd till fängelsestraff medför inga kostnader för anstalten förrän personen inställer sig och den dömde kan inte sägas bli överkompenserad under tiden verkställighet ännu inte inletts.

Vi konstaterar också att denna skillnad mellan nuvarande och föreslagna regelverks syften inte är tydliggjord eller problematiserad i promemorian. Om socialförsäkringens regler är tänkta att tillämpas i andra syften än tidigare – så som för att främja verkställighet av fängelsestraff eller häktningsbeslut – är detta något ISF anser tydligt bör uttalas.

I fråga om promemorians motiv att förslaget ska leda till rättvisa i förhållande till de dömda som inte håller sig undan, kan ISF konstatera att de personer som promemorian föreslår ska träffas av förslaget kommer att få en längre tid med indragning av förmåner än de som börjar verkställa straffet vid utsatt datum. För dessa personer blir perioden för när kapitel 106 SFB är aktualiserad sammantaget längre.

Vidare saknar ISF en tydlig konkretisering av vilka förmåner som träffas av förslaget samt hur den närmare tillämpningen av respektive förmånsregel ska göras. Vi kan först konstatera att reglerna om indragning i kapitel 106 SFB skiljer sig åt beroende på vilken förmån det gäller.

Promemorian föreslår en förändring som utformningsmässigt bygger på en utvidgad definition av "häktad" och så vidare, vilket i sig inte behöver vara problematiskt. Men denna lagtekniska lösning förutsätter att det inte finns några oklarheter kring hur de förmånsspecifika bestämmelserna ska tillämpas när någon till exempel är utevarohäktad. ISF anser att promemorian inte i tillräcklig omfattning har tydliggjort hur de förmånsspecifika reglerna ska tillämpas i relation till den i promemorian föreslagna regleringen när någon undanhåller sig häktning eller verkställighet av frihetsberövande straff.

För vissa förmåner finns till exempel särskilda rekvisit för från vilken tidpunkt och hur länge indragning ska ske. Exempel på detta är kravet att den försäkrade "sextio dagar i följd varit frihetsberövad" som finns beträffande sjukersättning, aktivitetsersättning och livränta (106 kap. 16 § och 20 § SFB). Ett annat exempel är att bostadstillägg kan dras in först

efter "två månader efter det att vistelsen i anstalten inleddes eller fängelsestraffet började verkställas på något annat sätt" (106 kap. 36 § SFB).

En annan fråga som inte tydliggörs i promemorian är hur regeln om anhörigas möjligheter att få den dömdes eller häktades sjukersättning eller aktivitetsersättning utbetald till sig (enligt 106 kap. 18 § SFB) är tänkt att tillämpas i de tillkommande indragningsituationerna.

4.3 En utökad underrättelseskyldighet för flera myndigheter

ISF tillstyrker förslaget att *Kriminalvården ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om föreläggande om inställelse vid en kriminalvårdsanstalt, om uppskjuten verkställighet av fängelsestraff och beslut att bevilja uppskov med verkställighet av fängelsestraff.*

Statens institutionsstyrelse ska fortlöpande underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om föreläggande om inställelse vid ett särskilt ungdomshem.

En domstol ska genast underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om beslut att häkta någon som inte är närvarande vid rätten. Om domstolen eller åklagaren upphäver ett beslut om häktning som inte har verkställts, ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten underrättas om detta av domstolen eller av åklagaren.

ISF har ingen invändning mot införandet av underrättelseskyldighet för de myndigheter som berörs av promemorians förslag. Men vi ser flera brister i förslagets utformning som riskerar att leda till felaktig tillämpning av indragningsreglerna och onödig administrativ hantering.

Vad gäller första stycket är vi inte säkra på att underrättelseskyldigheten är tillräcklig och träffsäker nog för att säkerställa att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till korrekta och aktuella uppgifter.

Vad gäller föreläggande att inställa sig vid anstalt vill vi först framhålla att ett sådant ska skickas till den dömda så snart verkställighet är möjligt, det vill säga innan något "undanhållande" inletts. Det är inte heller alltid som Kriminalvården skickar ett föreläggande eller som den enskilde kan nå av det och det bör därför utredas om ytterligare situationer inför verkställighet bör omfattas, såsom till exempel när Kriminalvården begär *förpassning* (enligt 6 § andra stycket strafftidslagen [2018:1251]).

Vidare skulle vi gärna se ett övervägande om hur inte bara *beviljade* uppskov med verkställighet av fängelsestraff, utan också *ansökningar om* och *pågående prövningar av* uppskov, ska beaktas. Och hur underrättelseskyldigheten ska utformas för att så träffsäkert som möjligt kunna användas för att besluten ska kunna fattas i enlighet med detta.

Redan den dömdes ansökan om uppskov med verkställighet av fängelsestraff innebär under vissa förutsättningar ett hinder för verkställighet. Vi menar att det därför vore bra att överväga om Kriminalvården bör vara underrättelseskyldig så snart verkställighetshinder uppstår, i de fall då myndigheten redan underrättat om ett föreläggande om inställelse.

En annan kommentar gällande underrättelseskyldighet vid uppskov med verkställighet av fängelsestraff är att någon sådan skyldighet inte föreslås införas för allmän förvaltningsdomstol, som efter överklagande av Kriminalvårdens avslagsbeslut kan bevilja uppskov. Enligt ISF finns det skäl att förtydliga vilken myndighet som är skyldig att underrätta i denna situation för att undvika att indragning av förmån pågår trots att verkställigheten av fängelsestraffet flyttats fram.

Den ordning som föreslås i promemorian innebär att myndigheterna får ta emot en stor mängd tillkommande underrättelser, där långt ifrån alla kräver agerande från myndigheternas sida när de mottas. Enligt våra synpunkter ovan kan också underrättelseskyldigheten behöva utökas till fler situationer än vad som föreslås.

I syfte att minska myndigheternas administrativa börda samt säkerställa att beslut enligt kapitel 106 SFB vilar på aktuella och relevanta uppgifter skulle det därför kunna finnas skäl att överväga en alternativ utformning av underrättelseskyldigheten. Denna skulle kunna vara mer generell och anknyta till en senare tidpunkt såsom när ett undanhållande har inletts. Till exempel skulle underrättelseskyldighet kunna aktualiseras från den tidpunkt då Kriminalvården bedömer att den dömden håller sig undan (och kanske beslutar om *efterlysning*).

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Åsa Renhammar har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson samt enhetscheferna Dan Ljungberg, Sofie Cedstrand, Måns Nerman och Elin Sundberg deltagit.

Eva-Lo Ighe

Åsa Renhammar