



Datum	Beteckning
2011-10-25	2011-110-5987
Er datum	Er beteckning
2011-07-01	S2011/942/SF

Socialdepartementet

Kopia till Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet, SOU 2011:3

Sammanfattning

- Centrala studiestödsnämnden (CSN) avstyrker förslaget i sin helhet.
- Utredningens övergripande syfte – att motverka felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen – är i sig lovvärt. CSN har inte heller någon invändning mot syftet att felaktiga uppgifter ska mötas av en snabbare och tydligare reaktion än idag. Men CSN anser inte att ett administrativt sanktionssystem är rätt åtgärd.
- Betänkandet utgår ifrån antagandet att en sanktionsavgift måste leda till färre oriktiga uppgifter och därmed färre felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Någon utredning till stöd för det antagandet har inte presenterats. Förslaget saknar vidare en analys av de negativa effekter som ett sanktionssystem på trygghetsområdet kan få. Framför allt saknas överväganden i fråga om hur allmänhetens förtroende för trygghetssystemen kan påverkas av ett administrativt sanktionssystem. Dessa frågor behöver utredas grundligare i ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbete.
- De kostnader som beräknades av CSN inom ramen för uppdraget har byggts på grova uppskattningar utifrån de uppgifter som då fanns tillgängliga. Inför detta yttrande har CSN företagit nya beräkningar som visar att kostnaderna kan förväntas bli mycket högre. Förslaget får, om det införs, stora ekonomiska och administrativa konsekvenser. CSN ifrågasätter om kostnaderna och riskerna står i proportion till den förväntade preventiva effekten.
- I utredningens uppdrag har ingått att sträva efter ett så enkelt, förutsebart och effektivt regelverk som möjligt. CSN anser inte att förslaget uppfyller något av dessa krav. Förslaget kan tvärtom förväntas medföra stora tillämpningssvårigheter och brister i rättssäkerheten.

2011-10-25

- Ett sanktionssystem bör vara bättre anpassat till studiestödssystemets särskilda förutsättningar.
- CSN anser att andra mer kostnadseffektiva åtgärder bör prövas innan man överväger om det finns förutsättningar för att införa ett administrativt sanktionssystem på trygghetsområdet.
- För det fall att ett administrativt sanktionssystem införs anser CSN att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.
- Med hänsyn till att IT-stöd behöver skapas och stora utbildnings- och informationsinsatser genomföras om det föreslagna systemet införs behöver ikraftträdandet skjutas upp väsentligt. CSN anser att systemet inte kan genomföras tidigare än den 1 juli 2014.

4 Bör sanktionsavgifter införas inom trygghetssystemet?

4.2 Behövs det ett system med sanktionsavgifter?

CSN delar utredningens uppfattning att det är av stor vikt att enskilda lämnar korrekta uppgifter från början. CSN delar även bedömningen att det allmännas utgifter från trygghetssystemen är lika skyddsvärda som statens skatteintäkter.

Betänkandet redovisar dock ingen utredning som stöder antagandet att ett system som det föreslagna ökar benägenheten att lämna korrekta uppgifter. Utan en grundlig analys av de effekter som kan förväntas av en sanktionsavgift på trygghetsområdet saknas egentliga förutsättningar att bedöma om förslaget är rimligt. Samtidigt är förslaget förenat med avsevärda ekonomiska och administrativa konsekvenser. CSN saknar en mer balanserad och allsidig diskussion av behovet av ett sanktionssystem på trygghetsområdet och det lämpliga i att införa ett sådant.

CSN anser att de resurser som ett sanktionssystem skulle kräva kan göra större nytta om de satsas på andra åtgärder mot felaktiga utbetalningar. Hit hör utökade efterkontroller och bättre information till allmänheten om de rättigheter och skyldigheter som följer av studiestödsförfattningarna.¹ För andra året i rad genomför CSN just nu en riktad efterkontroll av studieomfattning på högskolenivå. Avsikten är att kontrollen ska permanentas. Det är ännu för tidigt att utvärdera den preventiva effekten av efterkontrollen, men CSN kan redan nu tydligt se att studerande i ökande grad anmäler ändrad studieomfattning. CSN anser vidare att tydligare incitament att lämna korrekta uppgifter kan vara mer effektivt än att straffa dem som gör fel. Ett sätt kan vara att premiera studerande som frivilligt och i tid inkommit med korrekta uppgifter med en

¹ CSN ser bland annat ett behov av tydligare information om vilka studieaktiviteter som ger rätt till studiestöd och om vilka ändringar i den studerandes förhållanden som omfattas av anmälningsplikt.

2011-10-25

lägre återkravsränta. CSN anser inte att ett avgiftssystem bör övervägas innan sådana åtgärder har genomförts och utvärderats.

4.3 Sanktionsavgift bör inte förutsätta uppsåt eller oaktsamhet

Subjektivt rekvisit?

Enligt förslaget ska utgångspunkten vara att alla som begått fel drabbas av avgift oavsett om uppsåt eller oaktsamhet har förekommit. Enda möjligheten att undgå avgift är att åberopa någon befriande omständighet enligt 6 § i den föreslagna lagen om sanktionsavgift. Utredaren anser det vara ”fullt rimligt att ställa det kravet på den som begär en förmån att han eller hon sätter sig in i vilka regler som gäller och kontrollerar att korrekta uppgifter lämnas i exempelvis en ansökan.” CSN anser att denna uppfattning är korrekt i det stora flertalet fall. Samtidigt bör man inte bortse ifrån att det finns en mindre grupp enskilda som har särskilda svårigheter att tillgodogöra sig myndigheternas information och att argumentera för sin sak (på grund av språksvårigheter, kulturella skillnader, kognitiva funktionsnedsättningar eller av andra skäl). CSN uppfattar att det här, liksom i andra förvaltningsärenden av betungande karaktär, ligger på den enskilde att åberopa befriande omständigheter som myndigheten inte har kännedom om. Ett avgiftssystem riskerar att drabba enskilda som saknar förmåga att göra detta särskilt hårt.

4.4 Ett sanktionssystem, som omfattar även inte straffbelagda handlingar, bör införas

Samma regler bör gälla för alla förmåner

CSN anser att det i och för sig finns fördelar i att hela trygghetsområdet ska omfattas av ett och samma regelverk för sanktionsavgift. Det måste dock finnas utrymme för undantag och specialregler som tar hänsyn till de skilda förutsättningar som gäller för berörda förmåner.

4.5 Vilka bidragsbrott bör leda till sanktionsavgift i stället för till straffansvar?

Den föreslagna gränsdragningen mellan sanktionsavgift och brottspåföljd skulle medföra stora tillämpningssvårigheter och en orimligt resurskrävande handläggningsprocess. Om ett sanktionssystem ska införas anser CSN att man i stället mer noggrant borde överväga möjligheterna att införa en beloppsbaserad gränsdragning. Vissa brott av normalgraden skulle då komma att omfattas av sanktionsavgift i stället för straffrättslig påföljd. Enligt CSN:s uppfattning är det fullt godtagbart.

2011-10-25

5 Vilka ekonomiska förmåner bör omfattas av sanktionssystemet?

5.1 Utgångspunkter

CSN delar inte uppfattningen att ett avgiftssystem undantagslöst bör innefatta alla förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen. Det bör i stället särskilt övervägas om vissa förmåner bör hållas utanför ett avgiftssystem. Det är exempelvis CSN:s uppfattning att undantag bör övervägas för lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Vid ansökningsförfarandet biträds den sökande av en kontaktperson² och en tolk. Tillsammans hjälps man åt att lämna de uppgifter man känner till. Det blir under dessa förutsättningar mycket svårt eller omöjligt för CSN att i efterhand reda ut vilken uppgift som har lämnats av vem. Bevissvårigheterna medför att det i praktiken kommer att vara ytterst få fall där CSN kan besluta om avgift. CSN anser att man i sådana fall bör göra ett generellt undantag för hela förmånen i fråga.

CSN anser att det även måste finnas en möjlighet att göra generella undantag för vissa situationer där det bedöms olämpligt att ta ut avgift eller där utredningssvårigheter får oönskade konsekvenser. CSN återkommer till det i det följande.

5.2 Studiehjälp och studiemedel

Studiehjälp

De flesta studiehjälpsförmånerna betalas ut utan något ansökningsförfarande. Det kan därför sällan bli aktuellt att besluta om avgift på grund av *oriktiga uppgifter*. Däremot skulle det bli aktuellt att i ett stort antal fall pröva förutsättningarna för avgift på grund av *underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden*. Här finns vissa oklarheter som behöver undanröjas om det föreslagna systemet ska införas.

Anmälningsplikt inom studiehjälpen

Den som får studiehjälp har en anmälningsplikt beträffande ändrade förhållanden. Till sådana förhållanden räknar man studieavbrott, byte av skola och frånvaro utan giltigt skäl överstigande enstaka timmar under en studiemånad (skolk). I fråga om förmånen extra tillägg inom studiehjälpen finns dessutom en skyldighet att anmäla om förmånstagaren själv eller dennes vårdnadshavare får ändrad inkomst. Det är mottagaren av studiehjälp som ska anmäla ändrade förhållanden. En myndig elev är oftast själv betalningsmottagare. För omyndiga elever är det oftast vårdnadshavarna som är mottagare av studiehjälp, men betalningsmottagare kan även vara t.ex. en person i ett

² Kontaktpersonen kan vara en person från kommunens flyktingmottagning, från Migrationsverket eller från Arbetsförmedlingen. Kontaktpersonernas uppgift är att vara CSN behjälplig med att fylla i av dem kända uppgifter i ansökningshandlingen.

2011-10-25

familjehem. Det är osäkert om det är avsett att sådana personer, som inte är vårdnadshavare, ska omfattas av systemet.

Avbrott i studierna och byte av skola

Det är oklart om de föreslagna reglerna innebär att CSN kan ta ut avgift till följd av underlåtenhet att anmäla studieavbrott och byte av skola. Skälet till det är att mottagaren av studiehjälp har en skyldighet att anmäla sådana ändringar *till skolan, inte till CSN*.³ Däremot har skolan en skyldighet att rapportera avbrott och byte av skola till CSN.⁴ I utredningen diskuteras inte frågan om det endast är anmälningsplikt gentemot den utbetalande myndigheten som ska omfattas av lagen, eller om även försummad anmälningsplikt mot tredje man kan medföra avgift. Frågan behöver klargöras.

Otillåten frånvaro från undervisningen (skolk)

I studiestödsförordningen finns inte någon uttrycklig bestämmelse om anmälningsplikt vid skolk, vare sig för skolan eller för mottagaren av studiehjälp.⁵ CSN har föreskrivit att skolorna ska lämna uppgifter till CSN om studerande som har annan studietakt än heltid.⁶ För mottagaren av studiehjälp finns dock inte heller i CSN:s föreskrifter någon anmälningsplikt uttryckligt angiven.⁷

I ett fortsatt lagstiftningsarbete bör det tydliggöras om man avser att underlåtenhet att anmäla skolk ska kunna medföra att elever eller vårdnadshavare beläggs med sanktionsavgift. Som framgår i det följande anser CSN att en sådan ordning vore mycket olämplig.

Olämpligt att belägga otillåten frånvaro från undervisningen (skolk) med avgift

I betänkandet diskuteras inte frågan om det är lämpligt att otillåten frånvaro från undervisningen (skolk) ska kunna föranleda sanktionsavgift. CSN anser att det finns flera tungt vägande skäl mot att skolk skulle beläggas med en administrativ sanktionsavgift.

CSN anser inte att studerande har någon anmälningsplikt avseende otillåten frånvaro från undervisningen. Det förefaller orimligt att kräva en anmälan om skolk från den

³ 2 kap. 25 § studiestödsförordningen (2000:655). I fråga om studerande utomlands ska ändringarna i stället anmälas direkt till CSN.

⁴ 6 kap. 9 § första stycket studiestödsförordningen (2000:655).

⁵ Mottagaren av studiehjälp är skyldig att anmäla andra ändrade förhållanden än studieavbrott och byte av skola till CSN, om det har betydelse för rätten till studiehjälp eller för studiehjälpens storlek, 2 kap 26 § studiestödsförordningen (2000:655). Skolan ska anmäla sådana förhållanden om CSN begär det, 6 kap. 9 § andra stycket i samma förordning.

⁶ 9 kap. 4 § andra punkten CSNFS 2001:6.

⁷ I föreskrifterna anges att mottagare av studiehjälp ska anmäla en rad förändringar till CSN samt ”om det i övrigt inträffar ändringar i förhållanden som är av betydelse för rätten till studiehjälp eller för studiehjälpens storlek”, 8 kap. 2 § tredje punkten CSNFS 2001:6.

2011-10-25

enskilde. Det gäller oavsett om anmälningssplikten skulle åligga vårdnadshavaren till en omyndig elev eller den myndiga eleven. Det är ytterst skolan som avgör om frånvaron är otillåten eller inte. Skolan har i linje därmed fått en uttrycklig skyldighet att rapportera omfattande otillåten frånvaro till CSN.⁸ CSN:s erfarenhet är att elever och vårdnadshavare kan ha en annan uppfattning än skolan om frånvarons omfattning och orsaker. Att då föreskriva att elever och vårdnadshavare är skyldiga att anmäla skolka till CSN ter sig varken rimligt eller praktiskt.

Den preventiva effekten av en sanktionsavgift vid skolka kan antas bli obefintlig. Det är inte sannolikt att en enskild elev självmant skulle anmäla skolka, särskilt då eleven själv ofta anser att det funnits giltiga skäl till frånvaron. En sanktionsavgift skulle därför i praktiken bli en sanktionering av skolka och inte en sanktionering av oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att fullgöra anmälningssplikt.

En sanktionsavgift, eller någon annan liknande ekonomisk sanktion, kan inte heller anses vara en lämplig åtgärd mot skolka. I allmänhet är skälen till frånvaron inte sådana som kan motverkas av ett hot om sanktionsavgift. Det rättvisa i att straffa vårdnadshavare för att deras barn har skolkat kan också ifrågasättas.

Felaktigt eller för mycket utbetald studiehjälp kan ofta justeras mot kommande utbetalningar om eleven återkommer till heltidsstudier. Det innebär att när läsåret är slut har studiehjälpen betalats ut med korrekt belopp. Om det inte är möjligt att justera det felaktiga beloppet beslutar CSN om återkrav. På återkravet tillkommer expeditionsavgift om 100 kronor och eventuell ränta. CSN anser att dessa åtgärder är tillräckliga för att motverka felaktiga utbetalningar till följd av skolka.

Om en elev inte längre betraktas som heltidsstuderande kan det få konsekvenser för hela familjens ekonomi, eftersom rätten till andra sociala förmåner påverkas. När Försäkringskassan får besked om CSN:s beslut att dra in studiehjälpen kan det leda till att eleven inte längre ska räknas med i underlaget för flerbarnstillägg och bostadsbidrag. Förlängt underhållsstöd och barnpension betalas inte längre ut.⁹ Den samlade reaktionen från samhället när en elev skolkar är således omfattande. CSN anser inte att ytterligare en sanktion är påkallad.

CSN anser att regeringen bör uppdraga åt den aviserade studiehjälpsutredningen att ta ställning till om otillåten frånvaro fortsättningsvis ska påverka rätten till studiehjälp och att föreslå en regel i lag eller förordning som anger vad som avses med att bedriva studier på heltid som villkor för studiehjälp. För det fall att tillräcklig närvaro i undervisningen i framtiden ska utgöra ett villkor för studiehjälp bör anmälningsskyldigheten belysas, och det bör övervägas om en sådan anmälningsskyldighet ska regleras i lag eller förordning.

⁸ 9 kap. 4 § andra punkten CSNFS 2001:6.

⁹ 15 kap. 9 §, 18 kap. 6 §, 78 kap. 5 § och 96 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

2011-10-25

Studiemedel

Studiemedel betalas ut i förskott. Förmånsbeslutet måste därför grundas på antaganden och uppskattningar om framtida förhållanden, t.ex. i fråga om studiernas omfattning och den studerandes inkomster under det kommande kalenderåret. Därför kan man inte räkna med att en oriktig uppgift i en ansökan skulle bli den vanligast förekommande grunden till avgift hos CSN. I stället skulle det i de flesta fall bli fråga om att pröva om avgift ska tas ut på grund av underlåtenhet att fullgöra en anmälningsplikt avseende ändrade förhållanden.

Kontroller av inkomst under tiden med studiestöd (KIS)

CSN anser att felaktiga utbetalningar av studiemedel som har sin orsak i för hög inkomst måste undantas från det föreslagna sanktionssystemet. Skälen till det redovisas i det följande.

Studiemedel betalas ut löpande månadsvis under en studieperiod, t.ex. en termin. För varje kalenderhalvår får en studerande ha inkomster upp till ett visst belopp utan att rätten till studiemedel påverkas (fribeloppet). CSN kontrollerar i efterhand att de inkomstuppgifter som den studerande har lämnat i ansökan om studiemedel är riktiga genom att jämföra dem med de uppgifter som taxerad årsinkomst som CSN varje år får från Skatteverket. Om en studerande visar sig ha haft inkomster över fribeloppet utreder CSN, genom kontakter med den studerande, årsinkomstens fördelning per kalenderhalvår. Om det utbetalade beloppet under ett kalenderhalvår har överskridit fribeloppet beslutas om återkrav.

Enligt lagförslaget kan avgift endast tas ut om någon utbetalning återstår när den studerande åsidosätter sin anmälningsplikt. Därmed blir det nödvändigt att utreda den exakta tidpunkten för när fribeloppet överskreds. Utredaren anför att ett beslut om avgift inte bör fattas om det är oklart ifall det faktiskt återstod någon utbetalning av studiemedel sedan anmälningsplikten inträdde. En svårighet som inte diskuteras i betänkandet är dock att CSN:s möjligheter att fastställa den exakta tidpunkten då fribeloppet överskreds förutsätter att den studerande lämnar in lönebesked eller liknande. Om det har gjorts avdrag är det inte möjligt ens för den enskilde att känna till när fribeloppet överskreds. I praktiken blir det troligen vanligt att avgift inte kan tas ut med hänvisning till utredningssvårigheter. I de fall som kan utredas riskerar de enskilda som lämnar in lönebesked eller dylikt till CSN att bestraffas med sanktionsavgift, medan den som väljer att inte medverka i CSN:s utredning kommer att premieras genom att slippa avgift. Ett sådant system förefaller inte rättvist och riskerar att skada förtroendet för CSN såväl som för sanktionssystemet i stort.

Lagförslaget har ytterligare orättvisa effekter hos denna grupp studerande. Den föreslagna metoden för att beräkna sanktionsavgiftens storlek innebär att två personer som har överskridit fribeloppet lika mycket kan drabbas av olika stora avgifter beroende på om fribeloppet överskreds i början eller i slutet av ett kalenderhalvår.

2011-10-25

Anledningen är att avgiften endast ska beräknas på den eller de utbetalningar som återstod när fribeloppet överskreds. CSN anser inte att detta är godtagbart.

Inkomstkontrollerna resulterar i omkring 21 000 återkravsärenden varje år. Lagförslaget innebär att CSN skulle behöva utreda förutsättningarna för avgift i alla dessa ärenden. För att kunna hantera de 21 000 återkravsärendena är CSN helt beroende av det systemstöd som har tagits fram särskilt för dessa kontroller, och som medger att handläggningen till största delen kan skötas maskinellt. I fråga om avgiftsärendena skulle dock maskinell hantering vara uteslutet, eftersom lagförslaget kräver att subjektiva bedömningar kan göras i varje enskilt ärende. CSN har beräknat att en manuell handläggning av varje avgiftsärende skulle ta i genomsnitt två arbetstimmar. Med 21 000 avgiftsärenden skulle det krävas 42 000 extra årsarbetstimmar (här har inte återkrav av andra orsaker än inkomständringar räknats). Med nuvarande resurser skulle CSN sannolikt bli tvungen att skära ned på efterkontrollerna av inkomst för att få ett mer hanterbart antal avgiftsärenden. Om ett sanktionssystem skulle omfatta KIS-ärendena skulle det alltså ske till priset av ett betydligt lägre antal återkrav än i dag. CSN anser inte att detta är ett effektivt resursutnyttjande.

Lagstiftaren har ansett att studerande som fastnar i CSN:s inkomstkontroller bör undantas från straff enligt bidragsbrottslagen såvida det inte rör sig om uppsåtligt brott. Bakgrunden till detta ställningstagande är att inkomstkontrollerna utförs regelmässigt och innebär att risken för slutlig förlust hos CSN är liten.¹⁰ Motsvarande resonemang bör enligt CSN:s uppfattning föras i fråga om sanktionsavgift. Kontrollerna är en väletablerad och fungerande metod för att i efterhand åtgärda utbetalningar som visat sig ha blivit för stora. Återbetalningsfrekvensen i denna grupp är mycket hög och risken för att osäkra fordringar ska uppstå är därför liten.

I praktiken är det svårt att förhindra de felaktiga utbetalningar som har sin grund i ändrad inkomst. Innan en slutlig taxering har skett kan det sällan förväntas att den enskilde säkert känner till att en anmälningsskyldighet har inträtt. Om det dessutom finns avdrag, finns inga förutsättningar att känna till när fribeloppet har överskridits. Det kan därför sättas i fråga om en sanktionsavgift på felaktiga utbetalningar till följd av ändrad inkomst skulle ha någon preventiv effekt.

6 Sanktionssystemets utformning

6.1 Utgångspunkter

CSN ställer sig bakom utgångspunkterna att ett administrativt sanktionssystem ska bygga på enkla och schabloniserade regler. CSN räknar med att varje år inleda cirka 90 000 ärenden om sanktionsavgift om det föreslagna systemet införs. Den ärendemängden gör det omöjligt att begränsa hanteringen av ärendena till en mindre grupp handläggare med särskilda juridiska kunskaper. Ärendemängden kräver ett regelsystem

¹⁰ Prop. 2006/07:80 s. 98.

2011-10-25

som är så enkelt, förutsebart och effektivt att en masshantering av ärendena är möjlig. Det föreslagna regelverket är dock alltför komplicerat och otydligt för att uppfylla dessa krav.

6.2 Oriktiga uppgifter

Vad är en oriktig uppgift?

I betänkandet anges inte vilken tidpunkt som ska vara utgångspunkten för bedömningen av om en uppgift varit oriktig. CSN utgår ifrån att en uppgift måste ha varit oriktig när den enskilde lämnade uppgiften för att kunna leda till avgift. Detta kan förtydligas.

Tillräckliga uppgifter

Uttrycket ”övriga lämnade uppgifter” i den föreslagna lydelsen av 3 § andra stycket kan skapa osäkerhet angående vem som ska ha lämnat uppgifterna. CSN:s uppfattning är att det inte bör ha någon betydelse om en part har lämnat uppgifterna eller om uppgifterna har tillförts ett ärende på annat sätt. För att undanröja tvivel kan det övervägas om ordet ”lämnade” ska utelämnas från bestämmelsen.

Orimliga uppgifter

Det kan övervägas om den föreslagna bestämmelsen i 3 § andra stycket sista meningen bör ges samma ordalydelse som 5 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324). Det skulle enligt CSN:s uppfattning bättre avspegla avsikten bakom bestämmelsen såsom den kommit till uttryck i betänkandets allmänna del och i författningskommentaren.¹¹

Beviskrav för oriktig uppgift

Ett högre beviskrav ska gälla än vad som normalt gäller i ärenden om förmåner. Det följer inte bara av att det enligt förslaget ska *klart framgå* att en uppgift har varit oriktig, utan även av ärendets betungande karaktär. Det högre beviskravet i kombination med komplicerade regler innebär att det kan visa sig svårt att avgöra vad som utgör tillräcklig utredning för att fatta beslut om avgift. CSN befarar att sådana svårigheter kan förlänga handläggningstiden för ärendena.

¹¹ Ordalydelsen i 5 kap. 1 § taxeringslagen är följande: En uppgift ska inte heller anses vara oriktig om uppgiften är så orimlig att den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut.

2011-10-25

6.3 Bristande fullgörelse av anmälningsskyldighet avseende ändrade förhållanden

När ska anmälningsskyldigheten anses ha uppkommit?

Studiemedel betalas ut i förskott. Beslutet om att bevilja studiemedel måste därför baseras på antaganden om framtida förhållanden. För olika skolor finns olika rapporteringsrutiner, som CSN använder för att under en studieperiods gång kontrollera att studerande har rätt till studiemedel i den omfattning som har beslutats. Det visar sig då ofta att förändringar har skett i studiernas omfattning, som kan påverka rätten till studiemedel åt ena eller andra hållet. Skälet är ofta ändringar i kursplaneringen eller i kursutbudet. Bland skolorna ligger Komvux högst med en ändringsfrekvens under terminens gång om hela 80 procent. För folkhögskolor ligger motsvarande siffra på 31 procent och för gymnasieskolor 23 procent. Så snart en skola rapporterar en förändring, oavsett hur liten den är, måste CSN granska uppgifterna för att kontrollera om det ursprungliga beslutet ska ändras. Vid nära 100 000 tillfällen per år har CSN:s handläggare anledning att, på grund av rapporter om avvikelser från skolor, granska ett tidigare fattat studiemedelsbeslut på nytt. Ett visst antal av dessa avvikelser medför att CSN beslutar om återkrav eller avräkning.

CSN anser inte att det kan krävas av den enskilde att han eller hon anmäler ändrad studieomfattning i dessa fall. Det är mycket svårt för den studerande att överblicka hur olika förändringar kan påverka rätten till studiestöd. Som CSN uppfattar lagförslaget ska dock varje kontrolltillfälle som beskrivs ovan föranleda ett nytt avgiftsärende och ett nytt avgiftsbeslut. CSN anser inte att det är rimligt. Från den studerandes perspektiv måste en sådan ordning framstå som obegriplig. Risken är stor att enskildas tilltro till CSN skulle skadas om förslaget genomfördes. För CSN:s del skulle lagförslaget i den delen medföra en orimlig ärendemängd att hantera. Det bör i stället övervägas om CSN ska kunna vänta med att inleda ett avgiftsärende till slutet av studieperioden, då det är möjligt att summera utbetalningarna och konstatera om det utbetalda beloppet är högre än vad studerande haft rätt till.

6.5 Vilka bör kunna påföras sanktionsavgift?

Delad uppgifts- och anmälningsskyldighet

Utredaren går inte in på frågan om en studerande ska påföras avgift för underlåtenhet att fullgöra en föreskriven *anmälningsskyldighet gentemot skolan*. CSN har redogjort för frågan i [avsnitt 5.2](#).

6.6 Begränsad anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen och förbud mot dubbla sanktioner

CSN delar utredningens bedömning att det måste finnas tydliga regler för när avgift ska aktualiseras och när straffrättsligt ansvar ska komma i fråga. De föreslagna reglerna är

2011-10-25

dock inte tydliga. Vid CSN finns en särskilt funktion, under ledning av en jurist, som har till uppgift att utreda och polisanmäla misstänkta bidragsbrott. Men lagförslaget innebär att varje handläggare, utan att besitta nödvändiga juridiska kunskaper och erfarenheter, i varje avgiftsärende förväntas göra självständiga bedömningar i komplicerade straffrättsliga frågor. Sådana bedömningar är normalt förbehållna rättsväsendet och utgör ett främmande inslag vid förvaltningsmyndigheterna.¹² För att det ska vara möjligt att göra sådana bedömningar i den stora mängd ärenden som det är fråga om krävs en helt annan kompetens än den som finns vid CSN idag.

Det finns inget säkert sätt för en myndighet att få kännedom om att ett straffrättsligt förfarande har inletts. Förslaget förutsätter i praktiken att den enskilde som är föremål för utredning hos polis eller åklagare uppmärksammar CSN på detta. Det är inte rimligt ur rättsäkerhetssynpunkt att kräva av den enskilde att han eller hon ska agera för att undgå dubbla sanktioner.

6.8 Konkurrensfrågor

Bestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken

I betänkandet anges att om ”det utöver misstanke om bidragsbrott även finns misstanke om brott enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör gärningen anmälas enligt 6 § bidragsbrottslagen”. CSN gör här samma bedömning som ovan beträffande avsnitt 6.6.

6.9 Sanktionsavgiftens storlek

CSN har ingen invändning mot att en sanktionsavgift bestäms till en viss procentsats av det felaktiga beloppet. Utredaren konstaterar dock att man inte har kunnat finna någon vägledning för bedömningen i form av studier om preventiv effekt eller annat. Förslaget om 20 procent bygger således endast på gissningar om hur en viss procentsats ska påverka individens beteende. Med tanke på de konsekvenser som ett sanktions-system skulle få kan sanktionsavgiftens storlek behöva ett mer noggrant övervägande.

6.10 En minsta sanktionsavgift?

Återkrav av studiehjälp rör ofta relativt små belopp. Av de återkrav som beslutades på studiehjälpsområdet år 2010 avsåg 80 procent belopp understigande 2 000 kr. Dessa 80 procent utgörs i flertalet fall av återkrav av en halv månads studiehjälp, vilket är 525 kr, eller återkrav av en månads studiehjälp, vilket är 1 050 kr. Majoriteten av återkraven avser alltså belopp understigande 1 100 kr.

Med hänsyn till de låga återkravsbeloppen inom studiehjälpen kan ett minsta avgiftsbelopp om 500 kr uppfattas som orättvist högt. CSN anser att man i stället för minimi-

¹² Föreslagen ändring i 6 och 7 §§ BBL och även författningskommentaren till 5 § tredje stycket, s 266.

2011-10-25

avgift bör överväga en ordning där avgift bara tas ut om den felaktiga utbetalningen har överstigit ett visst belopp. För CSN:s del kan ett lämpligt minimibelopp utgöra 1 500 kronor. Beloppet bör dock utredas närmare med hänsyn tagen till samtliga förmåner som omfattas av lagförslaget. Om beloppet anges till 1 500 kr innebär det i praktiken att en avgift inte kan bli lägre än 300 kr, såvida det i ett enskilt fall inte finns skäl att jämka avgiften. En sådan ordning skulle enligt CSN:s uppfattning ge ett mer rättvist resultat. Minimibeloppet bör anges tydligt i lagen.

6.12 Finns det situationer där sanktionsavgift inte bör tas ut trots att förutsättningarna är uppfyllda?

Frivillig rättelse

Det händer att studerande kommer in med en rättelse före en utbetalning, men att det ändå är för sent för att CSN ska hinna korrigera eller stoppa utbetalningen. CSN anser att bestämmelsen om frivillig rättelse bör kunna omfatta även dessa fall.

Avgift ska inte tas ut om ett obetydligt belopp riskerat att betalas ut felaktigt

CSN anser inte att frågan om vad som är ett obetydligt belopp bör överlämnas till rättstillämpningen. Beloppet bör i stället anges tydligt i lagen.

6.13 Bör det införas regler om möjlighet till befrielse från sanktionsavgift?

Befrielsegrunder

CSN delar uppfattningen att Europakonventionen innebär att den enskildes subjektiva förutsättningar måste kunna bli bedömda. Sådana förutsättningar kan inte i detalj anges i lagen. Det måste finnas ett utrymme för skön hos beslutande myndighet i fråga om vilka förutsättningar som ska beaktas och vilken tyngd de ska ges.

Samtidigt innebär befrielsegrunder av så vida karaktär som föreslås att lagen blir svår att tillämpa. Det finns en stor risk att ärendena drar ut på tiden och att det blir svårt att uppnå en likformig tillämpning av lagen. Förekomsten av subjektiva bedömningar gör även handläggningen kostsam, eftersom det medför att ärendena inte kan handläggas maskinellt.

Vilka befrielsegrunder bör införas?

CSN anser att det är nödvändigt att i lagen ange tydliga exempel på omständigheter som kan medföra nedsättning av avgiften.

2011-10-25

Hel befrielse och nedsättning till viss del

Utredningen föreslår att avgiften ska kunna sättas ned, förutom helt, med 25, 50 och 75 procent ”beroende på tyngden av de skäl som motiverar befrielse”. Enskilda handläggare förväntas därmed värdera uppgifter angående enskildas uppfattningar, förmåga m.m. och bedöma hur tungt olika skäl ska anses väga. Erfarenhet saknas i organisationen av att göra sådana skönsmässiga överväganden. De riktlinjer för bedömningen som anges i betänkandet är alltför oprecisa. Tillämpningen av bestämmelsen skulle underlättas något om man använde sig av färre kvotdelar.¹³ Men även med en sådan ändring anser CSN att regeln kan väntas leda till alltför stora tillämpningssvårigheter.

7 Beslut om sanktionsavgift

7.1 Beslutande organisation

Närmare om förmåner där flera organisationer har del i hanteringen

Studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg utgör familjeförmåner enligt EU-rätten. Försäkringskassan är behörig myndighet i Sverige att besluta om en enskild persons familjeförmåner ska samordnas med förmåner som lämnas i andra EES-länder eller i Schweiz. CSN beslutar om en studerande har rätt till studiebidrag eller extra tillägg och med vilket belopp. I vissa situationer, när Sverige inte är det land som primärt ska betala ut förmåner, beslutar dock Försäkringskassan om vilket tilläggsbelopp som ska betalas ut i det enskilda fallet efter samordning med förmåner från andra EES-länder eller Schweiz. I de flesta fall är det CSN som betalar ut förmånen men i vissa fall ombesörjer Försäkringskassan utbetalningen, bland annat i de fall där förmånstagaren bor i ett annat EU-land.

Det framstår som oklart vilken myndighet som i dessa olika fall ska besluta om sanktionsavgift. För att undvika tolkningsproblem bör detta klargöras.

7.4 Vid vilken tidpunkt ska beslut fattas?

Utredningen föreslår inte någon särskild regel för när ett avgiftsbeslut ska meddelas. Den borte gränsen för när ett avgiftsbeslut får meddelas bestäms, som CSN uppfattar det, av den föreslagna preskriptionsregeln. CSN uppfattar att myndigheten bör kunna bestämma om beslutet ska meddelas genast eller om det finns skäl att avvakta till dess att alla utbetalningar enligt ett visst beslut eller under en viss period har skett. Ett klagorande är nödvändigt.

¹³ Jämför 14 § taxeringslagen (1990:324) som endast innehåller två kvotdelar: avgiften kan sättas ned till hälften, till en fjärdedel eller helt.

2011-10-25

7.5 Överklagande

Överklagande bör ske hos allmän förvaltningsdomstol

I betänkandet föreslås att CSN:s beslut om sanktionsavgift ska överklagas till förvaltningsrätten. Samtidigt är det Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) som är överinstans i fråga om CSN:s återkravsbeslut. Ett återkravsbeslut och ett beslut om sanktionsavgift kan grunda sig på samma faktiska förhållanden. Risken finns att de skilda överinstanserna gör motstridiga bedömningar. Till det kommer att ett återkrav även kan bli föremål för prövning vid en tingsrätt, om CSN väcker talan mot den enskilde om betalning av återkrävt belopp. Det måste för den enskilde framstå som svårförståeligt att olika domstolar kan komma till helt motsatta avgöranden. För CSN är det dessutom oklart hur myndigheten ska hantera en situation där ÖKS har överprövat ett återkravsbeslut och en förvaltningsdomstol därefter, i ett ärende om sanktionsavgift, har gjort en annan bedömning av de faktiska förhållandena. Vid ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbete bör den frågan klargöras.

Tidsfrist för överklagande

Om det föreslagna systemet införs anser CSN att samma tid för överklagande bör gälla för beslutet om avgift som för beslutet i förmånsfrågan.

7.7 Verkställighet

CSN delar bedömningen att ett beslut om sanktionsavgift bör få verkställas enligt utsökningsbalken.

CSN anser att det finns tungt vägande skäl för att beslutet ska kunna verkställas även om det inte har vunnit laga kraft. Risken är annars stor att alltför många ärenden kommer att överklagas i syfte att skjuta upp betalningstidpunkten. Det innebär en onödig belastning för såväl CSN som rättsväsendet. Om avgiftsbeslutet inte får verkställas innan det har vunnit laga kraft blir det nödvändigt att bifoga ett lagakraftbevis till ansökan om verkställighet. Det tillför ytterligare ett arbetsmoment till handläggningen. Kostnader tillkommer för att ta fram nya rutiner och nytt systemstöd för att skapa lagakraftbevis och överföra dem till Kronofogdemyndigheten.

Om ett beslut om sanktionsavgift vore omedelbart verkställbart skulle det inte heller vara nödvändigt att delge beslutet. Kostnaderna för delgivning skulle då kunna sparas in. Man skulle även undvika att personer håller sig undan delgivning i syfte att förhålla verkställigheten av beslutet.

Betänkandet tar inte upp frågan om en fordran på sanktionsavgift ska handläggas som ett enskilt eller ett allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten. Det bör anges i lagen.

2011-10-25

10 Sekretessfrågor

CSN delar bedömningen att 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, inte omfattar uppgifter i ett ärende om sanktionsavgift och att det behövs en särskild sekretessbestämmelse.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen omfattar uppgifter om ”enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden” till skillnad från 28 kap. 9 § OSL som omfattar uppgifter om ”enskilds personliga och *ekonomiska* förhållanden”.

Av kommentaren till motsvarande formulering i 28 kap. 1 § OSL (som gäller vissa uppgifter hos Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten) framgår att också uppgifter om en persons ekonomi faller under begreppet personliga förhållanden. I författningskommentaren till den nu föreslagna sekretessbestämmelsen nämns dock bara annat än ekonomiska förhållanden som exempel på uppgifter som skyddas av bestämmelsen. Detta bör förtydligas.

11 Behandling av personuppgifter

Det finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Personuppgiftslagen (1998:204) är därför inte tillämplig fullt ut i ärenden hos CSN som gäller hemutrustningslån.

CSN delar bedömningen att handläggning och beslutsfattande i ärenden om sanktionsavgift beträffande ärenden om studiestöd anses ske i studiestödsverksamhet och att det inte finns behov av några ytterligare bestämmelser i studiestödsdatalagen. Ärenden om hemutrustningslån omfattas inte av den lagen. I betänkandet förs dock inte någon motsvarande diskussion i fråga om ärenden om hemutrustningslån. Det bör övervägas om särskilda bestämmelser behövs i fråga om dessa ärenden.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den föreslagna lagen om sanktionsavgift ställer omfattande krav på systemändringar. Nytt IT-stöd behöver tas fram, nyrekryteringar behöver göras och stora informations- och utbildningsinsatser behöver genomföras. Utbildningsinsatserna behöver genomföras etappvis, eftersom det är fråga om att ordna kvalificerad utbildning för ett stort antal anställda. Man måste därför räkna med en fördröjning innan avgiftsärendena kan handläggas i full omfattning.

En proposition, Förbättrad återbetalning av studieskulder m.m., har aviserats till februari 2012. De lagändringar som väntas följa av propositionen kommer att ta stora resurser i anspråk hos CSN. Samtidigt pågår ett omfattande arbete med

2011-10-25

systemförnyelse hos CSN, som beräknas pågå under ett flertal år framåt. Detta arbete kommer att kräva mycket stora insatser vid myndigheten.

Sammantaget anser CSN att den föreslagna lagen inte bör träda i kraft tidigare än den 1 juli 2014.

13 Konsekvenser

13.1 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

CSN biträdde utredningen med kostnadsberäkningar utifrån de förutsättningar som då var kända. Utifrån de förutsättningar som framgår av betänkandet har CSN på nytt beräknat kostnaderna för att införa systemet.

Utvecklingskostnader

Enligt CSN:s beräkningar kommer anpassningar av administrativa system, utbildningsinsatser och andra nödvändiga insatser att ta minst 25 300 arbetstimmar i anspråk. Det motsvarar en kostnad om cirka 10,8 miljoner kronor.

Driftkostnader och övriga administrativa konsekvenser

Ett administrativt sanktionssystem medför en ökad administration och ökade driftkostnader. En ny typ av ärenden behöver inrättas och en större andel ärenden kräver manuell hantering. Ett ökat antal omprövningar och överklaganden kan förväntas. Fler betalningsplaner behöver upprättas och CSN får ökade kostnader för delgivning och kravhantering.

CSN har räknat med åtminstone att varje beslut om återkrav skulle föranleda en utredning i fråga om sanktionsavgift. Antalet ärenden om sanktionsavgift per år kan därmed uppskattas till omkring 90 000 ärenden.¹⁴ CSN har räknat med att ärendena i genomsnitt kan väntas ta två arbetstimmar i anspråk.¹⁵ Det innebär att 180 000 årsarbetstimmar ska ägnas till denna ärendetyp. Det motsvarar ungefär 100 årstjänster. CSN har idag omkring 600 handläggare. Det nuvarande antalet handläggare skulle således behöva öka med nära 17 procent. CSN har räknat med en ökad kostnad för handläggningen med cirka 46,5 miljoner kronor årligen. Övriga ökade kostnader som porto, delgivning och driftskostnad har beräknats uppgå till ca 3,1 miljoner kronor årligen.

¹⁴ 68 000 studiemedelsärenden och 18 000 ärenden som hör till studiehjälpen. Antalet ärenden kan bli högre. De nära 100 000 avvikelserapporter som kommer in från skolorna under terminen föranleder, om lagförslaget införs, en utredning om eventuell sanktionsavgift.

¹⁵ Här ingår utredning och beslut, frågor från enskilda, omprövningar och arbetet med att företräda CSN som part vid domstol i överklagade ärenden. Arbetstiden per ärende kan väntas bli betydligt längre om man även tar hänsyn till arbetet med så kallade kringfrågor vid olika delar av myndigheten.

2011-10-25

De resurser som krävs för att fatta beslut om avgift kan påverka CSN:s möjligheter att uppfylla sina åtaganden på andra områden, framför allt när det gäller att förbättra kvaliteten i ärendehantering och att förkorta handläggningstiderna. CSN ser det som särskilt problematiskt att de kontroller som görs idag kan behöva skäras ned för att CSN ska hinna hantera de avgiftsärenden som kontrollerna genererar.

CSN uppskattar att av de cirka 90 000 ärenden som ska utredas kan 36 procent väntas resultera i sanktionsavgift. Om 90 procent av dessa avgifter betalas, räknar CSN med en intäkt om cirka 34,5 miljoner kronor per år.

Enligt CSN:s uppfattning är det tydligt att systemet i ett kort perspektiv kommer att innebära en förlust för staten. Slutsatsen i betänkandet är att sanktionssystemet på längre sikt, med hänsyn till den preventiva effekten, bör innebära att de totala kostnaderna blir lägre än idag. CSN anser att det saknas stöd för en sådan slutsats.

13.2 Konsekvenser för enskilda

Till CSN:s uppdrag skulle en ny, för verksamheten tidigare främmande, polisiär uppgift tillkomma. CSN ser en risk för att dubbla roller kan rubba allmänhetens förtroende för myndigheten. I betänkandet diskuteras inte hur det skulle påverka studerandes och låntagares vilja att lämna korrekta uppgifter i ett längre perspektiv.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av verksjuristen Sandra Åström Bodin i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson.

I arbetet med remissvaret har även deltagit verksjuristen Hanna Hjorth, utredarna Nils Andersson, Joacim Strömblad, Margareta Ahlberg och Anna Kammerstad, systemspecialisterna Christina Hall Sevig och Stefan Ivarsson, processutvecklarna Carina Isaksson, Lena Ullström och Maria Grahn Sillén, systemansvariga Ewa Eklund, specialisten Lena Säveland och ekonomen Linda Stenmark.



Christina Gellerbrant Hagberg



Sandra Åström Bodin