



REMISSVAR

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Vårt datum: 2022-10-03

Vårt diarienummer: ADM/2022:336

Ert datum: 2022-06-20

Er beteckning: S2022/02964

Kopia till Utbildningsdepartementet

Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) lämnar följande remissvar avseende betänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37). Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Forsberg efter föredragning av verksjuristerna Hanna Hamrin och Cecilia Ljung i närvaro av chefsjuristen Åsa Lindahl och verksjuristen Malin Olofsson. I arbetet med remissvaret har även verksamhetsutvecklaren Lina Olofsson, verksjuristerna Anna Renvall och Malin Olofsson, utredaren Viktoria Sarwien, chefsarkitekten Maria Johansson, controllrarna Anna-Karin Sundin och Charlotta Hansén, studiestödsutredaren Tilda Kajbjer, verksamhetscontroller Jennie Petterson samt HR-specialisten Anette Sahlman deltagit.

Christina Forsberg

Hanna Hamrin och Cecilia Ljung

Sammanfattning

CSN lämnar följande reflektioner och synpunkter på utredningens bedömningar och förslag:

- Det finns en risk att den som, utöver ett återkrav på för mycket utbetalt stöd, även får betala en sanktionsavgift kan uppfatta det som orättvist. Många kan också komma att känna en stor oro för att drabbas av en sådan avgift och kanske även välja att avstå från att söka stöd. Detta är några av de risker som måste ställas mot de tänkta effekterna och de stora kostnaderna som följer av det föreslagna systemet med sanktionsavgifter.
- CSN saknar en beskrivning av vilka möjligheter som finns att inom ramen för nuvarande system nå syftet med en snabbare reaktion, när någon gör sig skyldig till bidragsbrott. Betänkandet innehåller inte heller någon djupare analys av olika aspekter kopplade till förslaget om ett strikt ansvar, vilket innebär en stor förändring av synen på ansvaret för den som tar emot en förmån.
- I ett system med administrativa sanktionsavgifter är myndigheternas utredningsansvar centralt. Förhållandet mellan det ansvaret och huruvida en uppgift ska anses oriktig bör därför klargöras i det fortsatta arbetet med förslaget.
- CSN anser inte att det är tillräckligt med en möjlighet att sätta ned en sanktionsavgift till 0 kronor utan en myndighet bör också kunna avstå från att påföra någon avgift.
- Det är olämpligt att en av de grundläggande förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift, som utgör straff enligt Europakonventionen, anges i allmänna råd eller riktlinjer från myndigheterna. CSN ifrågasätter också om flera myndigheter ska meddela allmänna råd eller riktlinjer om vad som utgör ett obetydligt belopp enligt den föreslagna lagen. Ett system med sanktionsavgifter och strikt ansvar måste vara förutsägbart för medborgarna.
- Utredningens skrivningar om hur reglerna om att se till barnets bästa ska tillämpas i ett system med administrativa sanktionsavgifter är svåra att tolka och motstridiga. CSN ser ett behov av att frågan om hur barnets rättigheter ska tas tillvara i det föreslagna systemet belyses på ett samlat sätt i det fortsatta arbetet med förslaget.
- Både det allmänna ombudet för socialförsäkringen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska enligt förslaget få en roll när det gäller sanktionsavgifter. Eftersom andra förmåner och stöd saknar en sådan funktion finns skäl att överväga vilken betydelse frånvaron av denna får för systemet med sanktionsavgifter. CSN anser att frågan bör behandlas i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.
- Tidsfristen för att begära indrivning bör räknas från den dag då beslutet om sanktionsavgift vann laga kraft eftersom detta är en förutsättning för verkställighet. Fristen bör vara längre än två månader. Gränsdragningen mellan de olika myndigheternas ansvarsområden när det gäller fordringshanteringen bör klargöras i den fortsatta beredningen av förslaget.

REMISSVAR

- CSN ifrågasätter om det blir effektivt att Kammarkollegiet ska ta emot betalning och ansvara för att begära indrivning av obetalda sanktionsavgifter för alla myndigheters räkning. CSN har lång erfarenhet och upparbetade rutiner för att överlämna skulder till Kronofogden. För den enskilde kan det bli förvirrande att betala återkravet till en myndighet och sanktionsavgiften till en annan och vid bristande betalning få betalningsuppsmaningar från olika håll.
- Ett beslut om återkrav av studiestöd ska överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) och ett beslut om sanktionsavgift som rör samma felaktiga utbetalning ska överklagas till förvaltningsdomstolen. Det kan vara svårt för enskilda att förstå en sådan ordning som innebär att samma faktiska omständigheter ska bedömas i två olika instanser. Utredningen behandlar inte frågan hur CSN ska agera om ÖKS och förvaltningsdomstolen kommer till olika slut. Detta behöver klargöras i det fortsatta arbetet med förslaget.
- Aktuell lydelse av 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) innebär hinder att lämna ut personuppgifter elektroniskt till Kammarkollegiet i enlighet med förslaget. Den utredning som utvärderat möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har föreslagit en ändring i förordningen som innebär att detta hinder undanröjs (Ds 2022:13).
- CSN har till utredningen framfört att myndigheten kan påbörja det arbete som krävs för att myndigheten ska få ett system med sanktionsavgifter på plats tidigast andra halvåret 2025 och denna bedömning kvarstår. Det tar uppskattningsvis sedan cirka två år innan CSN kan hantera ärenden om sanktionsavgifter.

Inledande synpunkter

Delbetänkandet innehåller en omfattande kartläggning och beskrivning av de utbetalande myndigheternas arbete med att identifiera felaktiga utbetalningar och utreda och anmäla misstänkta bidragsbrott. Utredningen redogör även för polismyndighetens och åklagarmyndighetens arbete med att utreda och lagföra de bidragsbrott som de utbetalande myndigheterna anmäler. Slutsatsen är att hanteringen av bidragsbrott har förbättrats på flera plan under senare år men det kvarstår flera brister. Det är fortfarande få överträdelser som leder till anmälan och lagföring. Syftet med utredningens uppdrag har varit att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Som skäl för en administrativ sanktionsavgift lyfter utredningen bland annat att en snabb, ändamålsenlig och effektiv reaktion är av vikt för att i ett bredare perspektiv motverka felaktiga utbetalningar och upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen.

Om avsikten är att ur ett allmänpreventivt perspektiv motverka bidragsbrott ifrågasätter CSN om en sanktionsavgift är en rimlig lösning för att råda bot på problemen med att polismyndigheten, av olika skäl, inte utreder anmälda bidragsbrott i tillräcklig utsträckning. Utredningen anför att förslaget om sanktionsavgifter inte ska ses som en avkriminalisering av de bidragsbrott som i stället för att innebära lagföring ska ge en sanktionsavgift. För att möjliggöra denna sanktionsväxling har utredningen föreslagit ett strikt ansvar vilket skulle kunna sägas innebära en utvidgning av det kriminaliserade området. CSN

saknar en djupare analys av flera av de aspekter som är kopplade till förslaget om ett strikt ansvar och också en beskrivning av möjligheterna att inom ramen för nuvarande system nå syftet med en snabbare reaktion när någon gör sig skyldig till bidragsbrott. CSN ifrågasätter om införandet av ett strikt ansvar är en skälig lösning på de problem som beskrivs i betänkandet. När det gäller studiebidraget, stödet till ungdomar som går i gymnasiet, är det till exempel en förmån som huvudregel inte kräver någon ansökan. CSN ser det som problematiskt att dessa ungdomar, förutom ett återkrav, ska kunna drabbas av en sanktionsavgift utifrån ett strikt ansvar i samband med sin många gånger första myndighetskontakt.

Förtroendet för välfärdssystemen är centralt och tillit till det offentliga är en av grundstenarna för ett väl fungerande samhälle. CSN delar utredningens bedömning att det är viktigt att säkerställa att klandervärda beteenden mot välfärdssystemen möts av en snabb och lämplig sanktion och att felaktiga utbetalningar minskas. Det är viktigt för att säkra funktionaliteten i välfärdssamhället och bevara tilltron till systemet. De åtgärder som vidtas måste dock vara sådana att förtroendet för välfärdssystemen och myndigheterna upprätthålls och att medborgarna upplever systemen och myndigheterna som rättvisa, liksom de påföljder som kan drabba den som gör fel.

Om förslaget genomförs kommer det att kräva stora resurser från de inblandade myndigheterna och det blir sammantaget en stor kostnad för att administrera ett system med sanktionsavgifter. Denna kostnad måste ställas mot de beräknade effekterna på antalet felaktiga utbetalningar och önskemålet om snabba reaktioner från samhället när någon gör sig skyldig till bidragsbrott. CSN vill härutöver lämna följande synpunkter på innehållet i betänkandet.

8. Administrativa sanktionsavgifter

8.5.4 Beslut bör fattas av respektive aktör

Vanligtvis är det samma aktör som fattar alla beslut som rör en viss förmån, det vill säga hur den beräknas, betalas ut och – när det finns anledning till det – ska återkrävas. Studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg utgör familjeförmåner enligt EU-rätten och omfattas av Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. CSN beslutar i de flesta fall om dessa förmåner, men Försäkringskassan kan besluta om vilket tilläggsbelopp som ska betalas ut när Sverige är sekundärt land och samordning sker. I praktiken har det visat sig svårt att i dessa fall avgöra vilken myndighet som kan besluta om ett eventuellt återkrav. Att då överlämna till rättstillämpningen att avgöra vilken myndighet som ska påföra en eventuell sanktionsavgift måste ses som mindre lämpligt. Det bör vara tydligt för medborgarna vilken myndighet som anförtratts uppdraget att utifrån ett strikt ansvar påföra en sanktionsavgift. CSN ser därför ett behov av ett klagörande av hur sanktionsavgifter ska hanteras för de förmåner som omfattas av samordningsförordningen och hanteras av två olika myndigheter.

8.6.2 Oriktiga uppgifter

CSN hanterar förmåner och stöd som innebär att sökanden har lämnat uppgifter hos en part som sedan vidarebefordrar uppgifterna till CSN. Den som ansöker om studiestartsstöd gör detta hos sin hemkommun, som sedan skickar

REMISSVAR

vidare ansökan till CSN. Det går inte att ansöka om studiestartsstöd direkt hos CSN. Med ett sådant upplägg bör en eventuell oriktig uppgift anses ha lämnats i ärendet hos CSN även om uppgifterna lämnas i en ansökan som lämnas in till kommunen som därefter vidarebefordrar dessa till CSN.

En uppgift ska inte anses oriktig om den är uppenbart orimlig eller om den tillsammans med övriga uppgifter som har lämnats utgör ett tillräckligt underlag för en korrekt utbetalning eller ett korrekt tillgodoräknande. Utredningen för i det sammanhanget ett resonemang om att andra uppgifter i ärendet kan ge ett tillräckligt underlag som möjliggör en korrekt utbetalning. Den myndighet som överväger att ta ut en sanktionsavgift är inte alltid skyldig att på eget initiativ göra en mer ingående kontroll av om det finns uppgifter i andra ärenden. Utredningsansvaret blir därför centralt vid bedömningen av om sökanden ska anses ha lämnat en oriktig uppgift eller om myndigheten ska anses ha tillräckligt underlag. CSN önskar därför att man i det fortsatta arbetet med förslaget behandlar frågan om hur myndigheternas utredningsansvar förhåller sig till frågan om en uppgift ska anses oriktig. Detta kan få särskilt betydelse för studiestödet där frågan om en uppgift ska anses oriktig kommer att bedömas av såväl ÖKS, när det gäller ett eventuellt återkrav, som förvaltningsdomstolarna när det gäller frågan om sanktionsavgift.

8.6.3 Underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska kunna tas ut när en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som följer av lag eller förordning inte har fullgjorts i rätt tid.

I studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655), lagen om studiestartsstöd (2017:527), lagen om omställningsstudiestöd (2022:856), förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan och förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram finns regler om att den studerande ska anmäla ändrade förhållanden. Dessa bestämmelser är dock allmänt hållna och måste kompletteras med information till de som beviljas stöd. För andra förmåner som CSN hanterar saknas skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, (förordningen (2018:1118) om körkortslån och förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar).

Av betänkandet framgår att Försäkringskassan anser att om en försäkrad lämnar uppgifter om vissa ändrade förhållanden anses han eller hon också ha fullgjort sin anmälningsskyldighet för alla ersättningar som påverkas av uppgifterna. Om en studerande lämnar en uppgift om ändrade förhållanden till CSN saknas det i dag kopplingar mellan de olika systemen som ger impulser om att en inkommen uppgift kan ha betydelse även för ett annat stöd. Det gäller till exempel om en person som beviljats studiemedel även har barn med studiehjälp i form av extra tillägg. För båda dessa förmåner har inkomsten betydelse men i nuvarande system saknar CSN möjlighet att låta en sådan uppgift ge en impuls till kontroll även av andra förmåner än den där uppgiften kommit in.

När det gäller frågan om vid vilken tid anmälningsskyldigheten ska ha fullgjorts anger utredningen att utgångspunkten är att tidpunkten anges i den lag eller

förordning som reglerar stödet. För vissa förmåner och stöd finns dock inte någon närmare tidsgräns angiven. Det gäller till exempel för studiestödet, 3 kap. 27 § studiestödslagen.

CSN har dock meddelat närmare föreskrifter om när en studerande ska anmäla ändrade förhållanden i 14 kap. 3 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel. Sådana föreskrifter finns även för studiestartsstöd och omställningsstudiestöd.¹ Av bestämmelsen framgår bland annat att en anmälan ska ha kommit in till CSN senast inom en vecka efter det att förändringen har inträffat. Utredningen anger att en uttrycklig tidsgräns utgör hinder för att ta ut en sanktionsavgift om anmälan görs inom den angivna tiden. CSN anser att det, mot bakgrund vad som angetts i förarbeten och rättspraxis om blankettstraffbud och reglering i myndighets föreskrifter, bör vara möjligt att vid bedömningen av om en anmälan har gjorts i rätt tid, beakta en tidsgräns som framgår av myndighetens föreskrifter.²

8.6.7 En skyldighet att ta ut en sanktionsavgift

Utredningens förslag innebär att en sanktionsavgift alltid ska tas ut när förutsättningarna för det finns. CSN delar bedömningen att en fakultativ bestämmelse i praktiken skulle innebära att de utbetalande myndigheterna kunde bestämma det sanktionerade området. När myndigheten alltid ska påföra en sanktionsavgift och det är ett strikt ansvar kan det dock uppstå situationer där det framstår som orimligt att en person ska drabbas av en sanktionsavgift. Utredningen har valt att det i sådana fall endast ska vara möjligt att sätta ned avgiften till noll kronor. CSN ser dock att det kan finnas situationer när en myndighet bör ha rätt att avstå från att påföra någon avgift och önskar att man i det fortsatta arbetet med förslagen överväger att införa en sådan möjlighet. En sådan möjlighet kan också få ökad betydelse om utredningen i det fortsatta arbetet kommer att lämna förslag på någon form av bidragsspärr som har koppling till om en sanktionsavgift har påförts, även om den kommit att sättas ned till noll kronor.

Inom studiestödet finns begränsningar när det gäller inkomster, det finns en gräns för hur stora inkomster den studerade får ha för att ha rätt till stöd. Den studerande ska vid ansökan ange det beräknade överskottet i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital vilket innebär att eventuella avdrag har betydelse. Det är därför inte alltid helt klart när de verkliga inkomsterna överstiger de beräknade och en anmälningsskyldighet uppkommer.

8.7.4 Undantag för myndigheter och skolor med flera

En sanktionsavgift ska enligt förslaget inte få tas ut av den som lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort en anmälningsskyldighet, om förmånen eller stödet varken avser eller betalas ut till denne. Det är då inte avgörande vilket bankkonto som ersättningen har betalats ut till utan vem som ska ses som den egentliga mottagaren. Vårdnadshavare råder normalt över barnets ekonomiska

¹ 11 kap. 3 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2017:1) om beviljning av studiestartsstöd och 14 kap. 3 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2022:5) om beviljning av omställningsstudiestöd.

² Se t.ex. NJA 2007 s. 918 och prop. 2012/13:96 s. 52.

REMISSVAR

angelägenheter och bör ses som mottagare oavsett vems bankkonto ersättningen betalas ut till.

Studiehjälp betalas som huvudregel ut till vårdnadshavarna och det finns möjlighet att dela på utbetalningen. I dessa fall kan antingen båda vårdnadshavarna ses som mottagare för hela beloppet eller också kan respektive vårdnadshavare ses som mottagare för det belopp som betalas ut till denne. CSN utgår från att avsikten är att varje vårdnadshavare ska ses som mottagare för hela det belopp som betalas ut för barnet oavsett om utbetalning sker med hälften vardera till vårdnadshavarnas konton. Beroende på vad som anses vara ett obetydligt belopp skulle vårdnadshavare som väljer att dela på utbetalningarna annars kunna hamna i ett fördelaktigare läge än en vårdnadshavare som ensam tar emot utbetalningarna.

I det här sammanhanget vill CSN lyfta en fråga som aktualiseras vid flera av utredningens resonemang. Studiehjälpen är inte undantagen från lagens tillämpningsområde och då uppkommer frågan hur den allmänna anmälningsskyldigheten i studiestödsförordningen förhåller sig till kravet på heltidsstudier och hanteringen av studerandes ogiltiga frånvaro, skolk. CSN har tidigare ansett att de studerande inte har någon anmälningsskyldighet när det gäller skolk.³ Anmälningsskyldigheten i studiestödsförordningen är allmänt hållen och i CSN:s föreskrifter anges sedan vilka uppgifter som läroanstalten ska lämna till CSN. Mot bakgrund av att det är skolan som i första hand bedömer när en studerande inte längre bedriver heltidsstudier, på grund av ogiltig frånvaro, saknar den studerande vetskap om när han eller hon inte längre har rätt till studiehjälp. Den studerande kan därför inte anses vara skyldig att anmäla frånvaro till CSN och i de allra flesta fall bör det därför inte komma att påföras någon sanktionsavgift i samband med att en studerande med studiehjälp har ogiltig frånvaro.

8.7.7 Undantag för vissa förmyndare

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift inte ska få tas ut av den som lämnar en uppgift eller fullgör en anmälningsskyldighet i egenskap av särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. föräldrabalken. I det avsnitt som berör frågan om det finns skäl att undanta vårdnadshavare från påförandet av sanktionsavgift redogör utredningen för ett rättsfall från Hovrätten över Skåne och Blekinge. Domstolen kom fram till att en särskilt förordnad vårdnadshavare var återbetalningsskyldig gällande studiehjälp som betalats ut felaktigt, bland annat med hänsyn att denne inte ansågs sakna möjlighet till kontroller av utbetalningen av studiehjälp eller barnets skolgång. Mot bakgrund av det avgörandet, vänder sig CSN till särskilt förordnade vårdnadshavare vid återkrav av studiehjälp. Utredningens förslag att någon sanktionsavgift inte ska få tas ut i dessa fall innebär att de inte kommer att behandlas i enlighet med vad som gäller i övrigt för sambandet mellan återkrav och sanktionsavgifter.

³ CSN:s remissvar avseende SOU 2011:3

[https://www.csn.se/download/18.7e832279161ad56d704665/1519306805575/Sanktionsavgifter%20p%C3%A5%20trygghetsomr%C3%A5det%20\(SOU%202011%203\).pdf](https://www.csn.se/download/18.7e832279161ad56d704665/1519306805575/Sanktionsavgifter%20p%C3%A5%20trygghetsomr%C3%A5det%20(SOU%202011%203).pdf)

8.8.2 Beräkning av sanktionsavgiftens storlek

I detta avsnitt i betänkandet anför utredningen att om det kan konstateras att det redan från början har funnits ett medvetet försök att felaktigt tillskansa sig en förmån under en längre tid kan detta innebära att överträdelsen ska anmälas som brott. Detta är dock en omständighet som inte nämns i det avsnitt som behandlar frågan om vad som kan vara särskilda skäl att anmäla en överträdelse som bidragsbrott. Om detta är tänkt att vara en omständighet som kan utgöra särskilda skäl för att göra en anmälan bör det enligt CSN:s mening lyftas i författningssamlingens kommentaren.

Sanktionsavgiftens storlek ska grunda sig på den felaktiga utbetalningen före skatt. Den som får studiebidrag inom studiehjälpen får 1 250 kronor i månaden. För studiemedel är månadsbeloppet⁴ för en studerande med bidrag och lån 11 088 kronor vid studier i Sverige och vid studier utomlands tillkommer bland annat möjligheten till merkostnads lån för utlandsstudier och beloppet är 13 500 kronor. Med det nya omställningsstudiestödet kommer CSN att kunna betala ut relativt höga belopp per månad, som mest 33 812 kr före skatt till den som får både bidrag och lån. En sådan betalning kan således endast bli föremål för sanktionsavgift i den mån den inte kan anmälas som bidragsbrott.

8.8.5 Obetydliga belopp

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift inte ska få tas ut när underlaget för den uppgår till ett obetydligt belopp. Efter att ha diskuterat huruvida ett särskilt angivet belopp bör framgå av den föreslagna lagen blir utredningens slutsats att det är mest lämpligt att de aktörer som kommer att fatta beslut om sanktionsavgifter bedömer vad som bör utgöra ett obetydligt belopp. Vad som utgör ett obetydligt belopp ska då fastställas i rättspraxis. Utredningen anser att myndigheterna bör verka för att ta fram riktlinjer kring de förmåner och stöd som de handlägger vilket bör främja en ökad förutsebarhet i tillämpningen. Riktlinjer kan exempelvis tas in i allmänna råd.

CSN anser att det är olämpligt att en av de grundläggande förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift, som utgör straff enligt Europakonventionen, anges i allmänna råd eller riktlinjer från myndigheterna.

När det gäller allmänna råd definieras dessa i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:119 s. 24). CSN ställer sig frågande till om flera myndigheter bör kunna meddela allmänna råd om tillämpningen av en och samma bestämmelse i den föreslagna lagen (2024:000) om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Hur den lydelsen av bestämmelsen ska tolkas kommer då att skilja sig åt mellan myndigheterna.

För att nå enhetlighet och tillse att vad som är ett obetydligt belopp kommer att följa utvecklingen över tid finns skäl att överväga möjligheten att ange en

⁴ Studiemedel beräknas per vecka och beloppet avser fyra veckor.

procentsats av prisbasbeloppet. På så sätt blir det också tydligt vad som anses vara ett obetydligt belopp.

Eftersom förmåner och stöd ser olika ut finns det också skäl som talar för att ett obetydligt belopp skulle kunna vara olika hos olika myndigheter eller för olika förmåner. För att ett system med sanktionsavgifter ska vara förutsägbart och transparent för medborgarna krävs då att dessa belopp, eller hur de beräknas, tydligt framgår i lagstiftningen. Om det ska överlämnas till myndigheterna att ange dessa belopp bör reglerna om sanktionsavgifter knytas närmare till respektive förmån och framgå av den regleringen.

8.9.2 Frågan om nedsättning ska alltid beaktas

En sanktionsavgift ska sättas ner om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Utredningen har också listat vissa angivna omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Den utbetalande myndigheten ska således alltid göra en bedömning av om det finns skäl att sätta ned avgiften. CSN utgår från att en sådan bedömning då ska göras i förhållande till respektive utbetalning vilket innebär att ett stort antal bedömningar kan behöva göras när det varit fråga om många utbetalningar. Det ska enligt utredningen normalt sett röra sig om undantagssituationer och utrymmet för att sätta ner en avgift bör vara begränsat. När det gäller omständigheter kopplade till ålder, hälsa och liknande förhållanden anför utredningen att tillämpningen ska vara generös, se avsnitt 8.9.3. Det bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet hur dessa olika skrivningar förhåller sig till varandra.

Utredningen väljer att ha en mer öppen bestämmelse om när nedsättning ska ske och för ett resonemang om att en mer detaljerad reglering ställer högre krav på att en myndighet ska motivera vilka omständigheter som har beaktats. CSN ifrågasätter om inte förvaltningslagens regler om att en myndighet ska motivera sitt beslut innebär ett lika högt krav oavsett bestämmelsens utformning. Ett beslut ska innehålla de uppgifter som behövs för att parten ska förstå vad myndigheten grundat sitt beslut på.

8.9.3 Ålder, hälsa och liknande förhållanden

Utredningens förslag innebär att vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp ska myndigheten särskilt beakta om det handlande eller den underlåtenhet som har lett till att en avgift ska tas ut kan antas ha berott på ålder, hälsa eller liknande förhållanden. I motiven till förslaget anför utredningen att en möjlighet till nedsättning bör kunna tillämpas generöst, särskilt i samband med att sanktionsavgiftssystemet träder i kraft, men även därefter då en avgift första gången kommer i fråga för en enskild. CSN har svårt att se att möjligheten till nedsättning med hänsyn till ålder, hälsa och liknande förhållanden bör tillämpas generöst i samband med att systemet träder i kraft endast för dessa. Den omständigheten att systemet är nytt gäller för alla och bör inte vara ett skäl för nedsättning för vissa av dem som ska påföras en sanktionsavgift.

8.9.6 Särskilt om hänsyn till barnets bästa

Utredningen hänvisar när det gäller frågan hur hänsyn till barnets bästa förhåller sig till ett system med sanktionsavgifter till Utredningen om bidragsspärr (SOU 2008:100). Den utredningen ansåg att barnets bästa ska väga

tungt. Det finns dock en avgörande skillnad när det gäller sanktionsavgifter och en bidragsspärr på så sätt att det förstnämnda avser ett beslut om en avgift medan det senare innebär en spärr mot förmåner och stöd framåt. Att få en skuld avseende en sanktionsavgift har inte samma påverkan på ett barns livssituation. Utredningen anser också att när sanktionsavgiften inte har samband med ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt agerande bör barnets bästa väga än tyngre. CSN ser stora svårigheter med att myndigheten i fall när den som ska påföras en sanktionsavgift har barn ska göra en bedömning av om en studerande har haft uppsåt eller handlat grovt oaktsamt. Systemet med sanktionsavgifter innebär ett strikt ansvar och om myndigheterna ska ta hänsyn till ett eventuellt uppsåt eller om den som ska påföras en avgift har handlat oaktsamt synes detta gå emot utredningens motiv i övrigt.

Utredningen anger att det bör vara möjligt att beakta barnets bästa inom ramen för bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift med fullt belopp. Endast den omständigheten att en sanktionsavgift riktar sig mot en vårdnadshavare bör inte utgöra anledning att sätta ner avgiften. CSN delar den uppfattningen. Myndigheten ifrågasätter dock utredningens slutsats att den omständigheten att det stöd som sanktionsavgiften hänförs till är vårdnadshavarens enda inkomstkälla bör särskilt beaktas vid nedsättning av avgiften. Det är svårt att se vilken betydelse det har för barns bästa, om en sanktionsavgift som påförs en vårdnadshavare avser en viss inkomstkälla. Ur barnets perspektiv bör en sanktionsavgift, som innebär en stor utgift och påverkar familjens ekonomi, vara oberoende av vilken förmån den avser. En koppling till huruvida förmånen avser vårdnadshavarens enda inkomstkälla verkar mer ta sikte på att det skulle vara mer ursäktligt att lämna en oriktig uppgift eller inte anmäla ändrade förhållanden. CSN anser inte att en sådan hantering är förenlig med ett strikt ansvar.

8.9.8 Något om beslut vid hel nedsättning

Utredningen anger som ett argument för att ett beslut om sanktionsavgift ska fattas även i de fall det blir fråga om hel nedsättning av avgiften att det allmänna ombudet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har möjlighet att överklaga ett beslut även till nackdel för den enskilde. För att en prövning ska kunna komma till stånd måste det därför finnas ett överklagbart beslut. Eftersom CSN:s beslut inte kan överklagas av något allmänt ombud saknar detta argument betydelse för sanktionsavgifter inom CSN:s område. CSN har ovan under avsnitt 8.6.7 anfört att myndigheten i stället ser ett behov av en möjlighet att avstå från att besluta om sanktionsavgift.

8.12.5 Verkställighet

I utredningen föreslås att ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas när det har fått laga kraft. CSN instämmer i den bedömningen då detta numera är huvudregeln för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut och även kommer att gälla för verkställighet av beslut om återkrav (från den 1 september 2025 för CSN). Det innebär att CSN kommer att behöva införa it-stöd för delgivning av beslut om sanktionsavgift (se mer under Konsekvenser, avsnitt 12.3.2). Dessutom kan CSN behöva delge domar från förvaltningsdomstolarna gällande sanktionsavgifter, då dessa domstolar i många fall inte kan ge något besked om laga kraft.

REMISSVAR

Enligt betänkandet kommer beslut om sanktionsavgift att handläggas som allmänna mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken. Detta innebär att lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och indrivningsförordningen (1993:1229) kommer att gälla, dock först från och med den 1 september 2025 för CSN:s beslut.

Vid indrivning av allmänna mål är utgångspunkten att debiterande myndigheter har en skyldighet att överlämna obetalda fordringar till Kronofogden inom viss tid utan hänsyn till gäldenärens betalningsförmåga (den s.k. restföringsplikten). Av 4 § indrivningsförordningen framgår att indrivning som huvudregel ska begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats, om inte särskilda skäl talar emot det. Enligt CSN:s uppfattning bör tidsfristen i stället räknas från den dag då beslutet om sanktionsavgift vann laga kraft eftersom detta är en förutsättning för verkställighet. Vidare ifrågasätter CSN om en tidsfrist på två månader är tillräckligt lång. Av avsnitt 8.12.7 (se nedan) drar CSN slutsatsen att obetalda sanktionsavgifter kommer att överlämnas till Kammarkollegiet som i sin tur begär indrivning hos Kronofogden, vilket medför att tidsfristen på två månader framstår som kort.

Utöver Kammarkollegiet kommer även Skatteverket ha en roll i fordringshanteringen enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter. Denna lag är tillämplig på fordringar som handläggs som allmänna mål (förutom studiestödsfordringar som är undantagna) och innebär att det är Skatteverket som kommer bevaka obetalda sanktionsavgifter vid bl.a. skuldsanering och konkurs samt fatta beslut om ackord. Skuldsanering är vanligt förekommande bland CSN:s kunder. Under år 2021 fattade Kronofogden beslut i 6 000 skuldsaneringsärenden där det ingick någon form av studieskuld till CSN.⁵

Med hänsyn till att tre olika myndigheter kommer vara inblandade i fordringshanteringen är det viktigt att gränsdragningen mellan myndigheternas ansvarsområden klargörs i det fortsatta författningsarbetet.

8.12.7 Hur ska avgiften betalas och vem ska avgiften tillfalla?

Utredningen föreslår att sanktionsavgifter ska tillfalla staten, vilket CSN tillstyrker. Vidare föreslås att närmare föreskrifter om betalning bör meddelas av regeringen i en förordning, som bör överensstämma med motsvarande bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804) respektive lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. I tillhörande förordningar sägs att sanktionsavgiften ska betalas till Kammarkollegiet efter särskild betalningsuppmaning.

Med hänsyn till utredningens avsikt att utforma bestämmelserna om betalning av sanktionsavgifter på samma sätt som för motsvarande författningar på liknande områden, drar CSN slutsatsen att det är Kammarkollegiet som kommer ta emot betalning av sanktionsavgifter för alla myndigheters räkning och överlämna obetalda avgifter till Kronofogden för indrivning. CSN ifrågasätter om detta blir en effektiv hantering. CSN har lång erfarenhet och utarbetade rutiner och it-stöd för att överlämna obetalda belopp till Kronofogden. CSN kommer i framtiden även att behöva delge besluten om

⁵ CSN:s årsredovisning 2021, s. 57.

REMISSVAR

återkrav för att de ska kunna verkställas. Återkraven kommer, på samma sätt som sanktionsavgifterna, att handläggas som allmänna mål hos Kronofogden. Obetalda sanktionsavgifter och återkrav kommer således att följa samma regelverk vid indrivningen. För den enskilde kan det bli förvirrande att betala återkravet till en myndighet och sanktionsavgiften till en annan och vid bristande betalning få betalningsuppsättningar från olika håll.

Om Kammarkollegiet ska sköta indrivningen av sanktionsavgifter för alla myndigheter kommer det bli fråga om en stor mängd ärenden. Det kommer då krävas tydliga rutiner och it-stöd för informationsutbyte mellan de beslutande myndigheterna och Kammarkollegiet. För den enskilde som har frågor om exempelvis betalningsansånd måste det vara tydligt vilken myndighet han eller hon ska kontakta. Det finns också en risk att betalning kan komma att ske till fel myndighet.

CSN utgår från att myndigheten ska redovisa fordran för sanktionsavgifter medan Kammarkollegiet tar emot betalningar av sanktionsavgifter och redovisar inbetalda sanktionsavgifter mot inkomsttitel. De redovisningsmässiga konsekvenserna behöver dock klargöras i det fortsatta utredningsarbetet.

8.13.2 Beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas

Utredningens förslag innebär att ett beslut om att påföra en sanktionsavgift ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol. CSN har förståelse för de argument som utredningen lägger fram för detta. Eftersom CSN:s beslut om studiestöd överklagas till en särskild nämnd, Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) får förslaget dock vissa följder för dem som påförs en sanktionsavgift av CSN som inte uppkommer när det gäller beslut av de andra myndigheterna. En studerande som till exempel inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet och därför får ett återkrav kommer även att påföras en sanktionsavgift. Den studerande kommer då, om han eller hon inte är nöjd med beslutet, att behöva överklaga beslutet om återkrav till ÖKS och beslutet om sanktionsavgift till förvaltningsdomstolen. Det kan vara svårt för enskilda att förstå en sådan ordning och också att behöva föra sin talan beträffande samma faktiska omständigheter i två olika instanser. Även om CSN som part i målet om sanktionsavgift bör kunna förmedla uppgifter om hur ÖKS beslutat avseende återkravet bör det med hänsyn till att varje instans ska göra en bedömning av i många fall samma omständigheter också kunna leda till olika bedömningar. Det är oklart hur CSN 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 samma faktiska förhållanden. Detta bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8.13.7 Överklagande av företrädare för det allmänna

Utredningen föreslår att det allmänna ombudet för socialförsäkringen ska få överklaga Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och en domstols beslut om sanktionsavgift och att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IFA) ska få överklaga en arbetslöshetskassas och en domstols beslut om sanktionsavgift. Talan ska få föras även till förmån för enskild part. För studiestödsområdet finns inte någon motsvarande funktion. Även om lagen om sanktionsavgifter på välfärdsområdet är generell och de avgöranden som kan komma efter överklaganden från allmänna ombudet för socialförsäkringen och från IFA kan utgöra praxis även för CSN:s tillämpning finns det enligt CSN:s

mening skäl att överväga behovet av att de särskilda förhållanden som gäller för studiestödsområdet kan komma under domstols prövning på motsvarande sätt.

8.15.5 Sekretess för beslut

I 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anges att för andra ärenden än sådana om studiestöd under sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärendet. Det innebär att olika sekretessregler därför blir aktuella i fråga om återkrav och sanktionsavgift avseende ärenden om studiestöd under sjukdom.

8.16.6 Registerförfattningarnas tillämpningsområden och ändamål

CSN vill uppmärksamma att aktuell lydelse av 15 § studiestödsdataförordningen (2009:231) innebär hinder att lämna ut personuppgifter elektroniskt till Kammarkollegiet i enlighet med förslaget. Finansdepartementets utredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har i sin slutrapport Utökad informationsutbyte Ds 2022:13 föreslagit en ändring av 15 § studiestödsdataförordningen som skulle innebära att detta hinder undanröjs. Utredningens förslag om att beslut om sanktionsavgift ska vara verkställbara efter laga kraft innebär att CSN i viss utsträckning kommer att behöva anlita delgivningsföretag för att delge besluten. Studiestödsdataförordningen medger i dag inte elektroniskt utlämnande till delgivningsföretag för mer än enstaka uppgifter i enskilda fall. Av denna anledning finns behov av ytterligare ändring i nämnda förordning för att CSN ska kunna delge beslut om sanktionsavgift.

10. Stärkt styrning och samverkan

10.2.1 Styrningen av myndigheternas arbete bör samordnas

Utredningen gör bedömningen att regeringen bör samordna styrningen av de myndigheter som hanterar sanktionsavgifter och bidragsbrott samt de myndigheter som utövar tillsyn över välfärden. CSN ser positivt på en sådan samordnad styrning för att de satsningar som görs ska få effekt men vill, som utredningen, betona att det måste finnas utrymme för att ta hänsyn till de individuella förutsättningarna för respektive myndighet.

10.2.5 Åtgärder för att göra det lätt att göra rätt

De beslutande myndigheterna ska enligt utredningens förslag få i uppdrag att vidta åtgärder för att underlätta för den som ansöker om en förmån eller ett stöd att göra rätt och att undvika fel som kan uppstå på grund av slarv eller missförstånd.

CSN behöver intensifiera utvecklingen av myndighetens digitala verktyg och den service som lämnas i telefon och via andra kanaler för att göra detta. Det kommer att krävas tid att genomföra de föreslagna uppdragen och ett alltför snart ikraftträdande innebär att myndigheten inte har kommit önskvärt långt i arbetet med att skapa förutsättningar för kunderna att göra rätt vid ikraftträdandet.

10.2.6 Effektivare digital hantering av sanktionsavgifter

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga

REMISSVAR

och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter och att arbetet ska ledas av Försäkringskassan. Även detta uppdrag ska slutföras innan lagen träder i kraft.

CSN ser positivt på att tillsammans med andra myndigheter titta på förutsättningarna för gemensam digital hantering av sanktionsavgifter. Myndigheterna bör få ett gemensamt uppdrag att analysera förutsättningarna för att utveckla ett it-stöd gemensamt. Det är först därefter det går att beräkna vilka monetära effekter (kostnadsminskningar i förhållande till enskilda lösningar) en sådan eventuell gemensam lösning kan ge. Det finns särskilda regler kring den ekonomiska redovisningen av gemensamt kontrollerade immateriella tillgångar som behöver beaktas i det arbetet.

10.3.3 Samverkan kring sanktionsavgifter

CSN ser att en sådan samverkan som föreslås kan bidra till att systemet med administrativa sanktionsavgifter kan bli mer enhetligt och förutsägbart. Om sanktionsavgifterna ska bedömas olika oavsett beslutande myndighet menar utredningen att detta behöver samordnas mellan de olika aktörerna. CSN har dock tidigare noterat att utredningen menar att frågan om vad som gör ett obetydligt belopp, som inte ska föranleda en sanktionsavgift, ska kunna vara beroende av vilken förmån det gäller och med vilket belopp den utgår med. En enhetlig tillämpning bör då, som en konsekvens av detta, inte kunna omfatta den bedömningen.

10.3.4 Samverkan kring hanteringen av misstänkta bidragsbrott

Ekobrottsmyndigheten har till utredningen framfört att det finns behov av att under en övergångsperiod ha en aktiv dialog med de olika aktörerna om vilka ärenden som ska hanteras antingen i det straffrättsliga spåret eller i det administrativa sanktionssystemet. CSN välkomnar en sådan dialog men noterar att det finns bestämmelser i bidragsbrottslagen och den föreslagna lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område som reglerar vilka ärenden som ska anmälas som bidragsbrott och vilka ärenden som ska behandlas inom sanktionssystemet.

10.3.6 Kontaktpunkter mellan aktörer bör inrättas

CSN ser fördelar med en kontaktpunkt för de olika samverkansprojekt som pågår avseende korrekta utbetalningar, sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. En sådan funktion kan åstadkommas på flera olika sätt, genom ett tillägg i myndigheternas instruktion eller ett uppdrag i regleringsbrevet, men CSN anser att det är viktigt att myndigheten själv får besluta om utformningen av en sådan kontaktpunkt.

11. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

CSN har på fråga från utredningen angett att myndigheten bedömer att det arbete som krävs för att få ett system med sanktionsavgifter på plats kan påbörjas tidigast andra halvåret 2025. Det tar sedan uppskattningsvis cirka två år innan CSN kan hantera ärenden om sanktionsavgifter. Denna uppskattning baseras på den kunskap CSN har i nuläget om andra reformer under den aktuella perioden. Bedömningen kvarstår därmed.

Utredningens förslag innebär att den nya lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemets område ska träda i kraft den 1 juli 2024. Redan av utredningens övriga förslag framgår att den tiden måste anses mycket kort, då ett antal olika uppdrag till myndigheterna ska slutföras innan ikraftträdandet. Härtill kommer behovet av rekrytering av personal och utbildning samt utveckling och anpassning av it-system. CSN noterar också att utredningen anger att det även kan bli aktuellt att behöva rekrytera personal för att handha den nya uppgiften. CSN har inkommit med uppgifter till utredningen om ett behov av nyrekrytering för 133 heltidstjänster. (se aktuell beräkning av behovet av personal i avsnitt 12.3.2).

11.2. Övergångsbestämmelser

Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna ska det av den nya lagen om sanktionsavgifter inom välfärdssystemen framgå att de äldre reglerna i bidragsbrottslagen ska fortsätta gälla för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet. CSN delar utredningens bedömning av för vilka överträdelser som den nya reglerna ska tillämpas men ifrågasätter om det inte bör framgå av bidragsbrottslagen att de äldre bestämmelserna ska gälla för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet. På så sätt blir det tydligt att de nya reglerna i bidragsbrottslagen om vilka brott som myndigheterna ska anmäla ska gälla för brott som begås efter ikraftträdandet. CSN utgår från att punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område endast är en upplysningsbestämmelse då det måste anses framgå redan av punkt 2 att lagen endast gäller för överträdelser som ägt rum efter ikraftträdandet.

12. Konsekvenser

12.2.3 Alternativa lösningar

Utredningens uppdrag har varit att se över möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott vilket har inneburit en avgränsning till vad som sker sedan en myndighet har fått en impuls om att en utbetalning kan vara felaktig. Förebyggande åtgärder och kontroller i efterhand är också viktiga för att säkerställa att rätt ersättning når rätt person eller företag. Utredningens uppdrag att bekämpa bidragsbrott har inneburit en brist på så sätt att den helhetssyn som myndigheterna har när det gäller sina uppdrag saknats. Uppdragets utformning har också inneburit att andra lösningar för att fler bidragsbrott ska anmälas och utredas inte har prövats av utredningen. CSN anser att det är viktigt med en helhetssyn på myndigheternas uppdrag där motverkandet av felaktiga utbetalningar och bekämpandet av bidragsbrott ingår som viktiga delar.

12.2.6 Fördjupad samhällsekonomisk analys

I sin fördjupade samhällsekonomiska analys anför utredningen att förslaget om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område kommer att rikta sig mot i första hand enskilda som i flera fall kan antas tillhöra vissa särskilt utsatta grupper, men också mot vissa företag som till exempel bedriver vård och omsorg. Det administrativa sanktionsavgiftssystemet möjliggör en enklare och snabbare reaktion på en överträdelse, särskilt eftersom en sanktionsavgift ska kunna tas ut oberoende av subjektiva förhållanden, det vill säga med strikt ansvar. Det räcker att utreda om en överträdelse objektivt sett har begåtts, vilket innebär en resursbesparing och en snabbare reaktion från samhället. Den

REMISSVAR

upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift bör kunna förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter. Den preventiva effekten kommer att bli beroende av andra faktorer, bland annat hur synligt kontrollsystemet är och hur mycket information och hjälp enskilda kommer att få i samband med ansökan för att kunna göra rätt. Utredningen lyfter också att avgörande för effekterna är hur det administrativa sanktionssystemet är utformat, hur det kommer att slå och hur det uppfattas av allmänheten. Ingen uppskattar att drabbas av en sanktion, särskilt inte en enskild som försökt att göra rätt för sig, men slarvat, inte förstått sina skyldigheter eller av förbiseende missat något. Den som anser sig felaktigt ha fått en sanktionsavgift blir upprörd och de som administrerar systemen får ökad administration i stället för effektivitetsvinster.

CSN anser att det är en viktig fråga om det föreslagna sanktionssystemet kommer att uppfattas som legitimt, rättssäkert och förutsägbart. Om enskilda som begår misstag drabbas av en sanktionsavgift kan det få till följd att den som har rätt till en förmån avstår från att ansöka om den på grund av risken för sanktionsavgift. Den som vill ansöka kan komma att söka stöd hos myndigheten för att vara säker på att lämna korrekta uppgifter och detta kan leda till ett omotiverat högt tryck på myndighetens stödfunktioner för att fylla i ansökan och få information om vad som gäller sedan förmånen har beviljats.

I det här sammanhanget vill CSN även lyfta följande när det gäller studiestödets syfte och roll i utbildningssystemet.

Studiestöd ges som bidrag eller lån och är avsett att finansiera studerandes levnadsomkostnader under studietiden. Målet för studiestödet är bland annat att verka rekryterande för både kvinnor och män och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och i och med det bidra till ökad social rättvisa. Målet är också att studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden.⁶

Studiestödet ska alltså undanröja studiehinder och bidra till rekryteringen till studier. Både forskning och CSN:s olika enkätundersökningar visar att bidragets nivå har betydelse för hur många som väljer att studera. Studiestödet bidrar till att livsinkomsterna ökar och ett högre bidrag ger fler studerande.⁷ Bidrag riktade till vissa personkategorier har också en möjlighet att öka deltagandet från just de grupperna. Studiestödet kan därmed även bidra till en utjämning av studiedeltagandet mellan olika grupper. Exempelvis finns ett högre bidrag inom studiestödet som ger bl.a. studerande med kort utbildning som ska läsa på grundskole- eller gymnasienivå ca 4 000 kronor mer i bidrag per fyra studieveckor än de som får det ”vanliga” bidraget. Detsamma gäller personer som studerar till lärare på praktisk-pedagogisk utbildning. CSN genomför enkätundersökningar där studerande tillfrågas om de hade börjat studera även utan studiestöd. Ungefär hälften av de studerande brukar svara att de inte skulle

⁶ Målen för studiestödet slogs fast i samband med studiestödsreformen 2001 (prop. 1999/2000:10, bet. 1999/2000:UbU7, rskr. 1999/2000:96) och förtydligades i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:UbU2, rskr. 2015/2016:58).

⁷ Se t.ex. SOU 2008:69 Välja fritt och välja rätt; IFAU-rapport 2022:5 Studiebidrag i stället för lån? Effekten av rekryteringsbidraget för studiedeltagande och arbetsmarknadsutfall.

ha börjat studera om de inte hade kunnat få studiestöd. Många som får det högre bidraget skulle inte heller ha börjat studera enbart med det vanliga, generella bidraget.⁸

Av naturliga skäl har en eventuell sanktionsavgifts betydelse för rekryteringen till studier inte tidigare utretts. En sådan sanktionsavgift skulle kunna minska studiestödets rekryterande effekt och därmed ha negativ påverkan på studiedeltagandet. Så kan vara fallet om personerna som funderar på att börja studera och ansöka om studiestöd har en negativ inställning till risker. Om exempelvis en sanktionsavgift riskerar att drabba den som överstiger fribeloppet för inkomst, kan det eventuellt avhålla personer som arbetar från att börja studera och från att ansöka om studiemedel.

CSN:s sammantagna bedömning är att få personer torde låta bli att studera eller att ansöka om studiemedel med anledning av ett införande av en sanktionsavgift. Avgiften riskerar dessutom enbart att drabba dem som förfar på ett visst sätt. Om ett mindre antal personer ändå avstår från studier ger det dock negativa effekter för både dem själva och för samhället.

12.3.1 Utgångspunkter för våra bedömningar

Utredningens förslag innebär att vad som är ett obetydligt belopp som inte ska föranleda en sanktionsavgift ska bestämmas av de utbetalande myndigheterna och till sist i rättspraxis. På så sätt kommer antalet ärenden om sanktionsavgift att vara beroende av vad som anses vara ett obetydligt belopp. I de beräkningar av antalet ärenden om sanktionsavgifter som de utbetalande myndigheterna har lämnat in till utredningen har CSN utgått från att 1 200 kr utgör ett obetydligt belopp vilket skulle ge 68 000 ärenden. Om det i rättspraxis skulle slås fast att 300 kr, i enlighet med vad som nämns i författningskommentaren till 6 § lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område, skulle antalet ärenden om sanktionsavgift hos CSN kunna uppgå till 85 000.

12.3.2 Förslaget om ett system med administrativa sanktionsavgifter

De utbetalande myndigheterna har försett utredningen med kostnadsunderlag där respektive myndighet, utifrån sina förutsättningar, har uppskattat kostnaderna för att införa ett system med sanktionsavgifter. CSN har till exempel beräknat kostnaden för att hantera ett ärende om att påföra en sanktionsavgift till 2 200 kr. Utredningen har sedan gjort en bedömning av vad som kan vara en rimlig kostnad. CSN ifrågasätter starkt, både att utredningen anser sig kunna bedöma frågan om CSN:s kostnader bättre än vad CSN gör och vad utredningen anser vara en rimlig kostnad. Enligt CSN:s mening måste de beräkningar som en myndighet gör av kostnaderna för en föreslagen reform inom ramen för en utredning godtas om det inte finns mycket starka skäl att ifrågasätta beräkningarna. CSN kan inte se att den bedömning som utredningen gjort tar sikte på eller ifrågasätter någon speciell del i myndighetens beräkningar

⁸ Se t.ex. CSN, rapport 2020:7 Högre bidraget för kompletterande pedagogisk utbildning – en uppföljning av satsningens rekryterande effekt; CSN, rapport 2020:8 Det högre bidraget till studerande från introduktionsprogram – en uppföljning av de första två åren; CSN, juli 2011 Det högre bidragets betydelse för satsningen på yrkesvux.

REMISSVAR

utan det synes vara en allmän skälighetsbedömning av vad det bör kosta att hantera ett ärende om sanktionsavgift.

De uppgifter om kostnaderna för förslaget som CSN lämnat till utredningen är korrekt återgivna men då det framkommit nya förutsättningar har nya kostnadsberäkningar gjorts vilka framgår under avsnitt 12.3.5.

CSN vill påpeka att myndigheten även framförde att några räntekostnader för finansiering av anläggningstillgången inte tagits med eftersom räntan på lån i Riksgälden då var 0 procent. Den senaste tidens ränteutveckling påverkar kostnaderna, för närvarande är räntan på lån i Riksgälden 1,75 procent och prognosen för styrräntan år 2023-2025 ligger nu runt 2,4 procent. Med en ränta på 2,4 procent ökar CSN:s kostnader för reformen.

När det gäller utredningens bedömning av de beslutande myndigheternas kostnader vill CSN framhålla följande.

Utredningen konstaterar att vissa av de kostnader som myndigheterna har angett bör kunna hanteras inom nuvarande anslag och nämner utbildningsinsatser som en sådan kostnad. CSN delar inte uppfattningen att utbildningsinsatserna vid införandet av ett administrativt sanktionssystem kan sägas vara något som uppkommer regelmässigt i lagstiftningsärenden. Här handlar det om en helt ny arbetsuppgift där CSN nu räknar med att nyanställa 146 personer som behöver utbildas.⁹ CSN:s bedömning är att alla som arbetar med ärendehandläggning även kommer att besluta om sanktionsavgifter, vilket innebär att alla som handlägger ärenden inom CSN:s verksamhet måste få utbildning för att kunna utföra arbetsuppgiften. Införandet av ett system med sanktionsavgifter innebär därför även ett behov av utbildning av de 624 medarbetare som arbetar med handläggning.

När det gäller nya interna föreskrifter, styrande dokument, information till allmänheten, viss it-utveckling, liksom drift av it-stöd menar utredningen att detta utgör en naturlig del av myndigheternas kärnverksamhet som inte kräver extra anslag. CSN anser dock att det nya sanktionssystemet innebär ett utökat uppdrag för CSN och att alla de åtgärder som myndigheten kommer att behöva vidta för att kunna hantera även den här uppgiften kommer att medföra tillkommande kostnader som inte kan tas från nuvarande anslag.

Utredningen utgår från att en samordning när det gäller systemutveckling kan leda till minskade kostnader i sådan utsträckning att de årliga avskrivningarna kommer att minska med uppskattningsvis 20 procent. CSN har under avsnitt 10.2.6 framfört att det förslag om att myndigheterna ska få i uppdrag att kartlägga och föreslå möjliga lösningar för digital hantering av sanktionsavgifter gör det möjligt att komma fram till om, och i så fall i vilken omfattning, gemensam systemutveckling är möjlig. CSN ifrågasätter därför den uppskattade minskningen av de årliga avskrivningarna om 20 procent, för vilken utredningen inte redovisat något underlag.

⁹ Om Kammarkollegiet ska ha hand om indrivningen uppskattar CSN numera behovet till 146 personer men om CSN ska sköta uppgiften uppgår behovet till 163 personer.

12.3.5 Sammantagen bedömning av kostnaderna för våra förslag

Utredningen antar i sin sammantagna bedömning att utredningens förslag över tid kommer att leda till en minskning av felaktiga utbetalningar och också till en minskning av antalet ärenden om sanktionsavgifter. CSN vill i det sammanhanget lyfta att risken för att få en sanktionsavgift kan leda till ett ökat behov av myndighetens stödfunktioner som inte kan antas minska i motsvarande mån. Om en enskild löper risk att få en sanktionsavgift kan drivkraften att försäkra sig om att de uppgifter man lämnar verkligen är efterfrågade, och att de är korrekta, innebära att man söker bekräftelse av detta innan ansökan lämnas in. CSN ifrågasätter om den omständigheten att den som av misstag lämnat en oriktig uppgift eller inte anmält ett ändrat förhållande i tid får betala en sanktionsavgift i så stor utsträckning kommer att innebära en minskning av de felaktiga utbetalningarna. För dessa bör myndigheternas arbete med att underlätta för enskilda att göra rätt ha större betydelse för att undvika att lämna oriktiga uppgifter eller inte anmäla ändrade förhållanden än en sanktionsavgift.

I tabell 12:4 i betänkandet framgår den kostnad för CSN som utredningen beräknat. Utifrån uppgifter som framkommit i utredningen ökar CSN:s kostnader jämfört med tabell 12:4.

Det som påverkar tidigare kostnadsberäkningar är följande:

- Utredningen föreslår att ett lägsta riktmärke för vad som kan ses som ett obetydligt belopp skulle kunna vara det belopp om 300 kronor som Åklagarmyndigheten använder som rekommendation för när förundersökningsbegränsning bör övervägas vid misstanke om bidragsbrott. Det ger fler ärenden att hantera för CSN eftersom CSN utgick ifrån 1 200 kronor när uppgifter lämnades till utredningen.
- Beroende på om det är CSN eller Kammarkollegiet som ska hantera inbetalningar, bevakning av fordran och kravhantering kommer kostnadsberäkningarna att se olika ut, både när det gäller systemutveckling och administration.
- Varje felaktig utbetalning som leder till sanktionsavgift ska generera ett eget beslut, vilket innebär att tiden det tar att hantera besluten ökar. I tidigare lämnad kostnadsberäkning till utredningen utgick CSN från ett beslut oavsett antal felaktiga utbetalningar för ett ärende.
- CSN räknade tidigare inte med några räntekostnader för finansiering av det it-system som behöver utvecklas, eftersom räntan på lån i Riksgälden var 0 procent. Den senaste tidens ränteutveckling gör att CSN nu baserar kostnadsberäkningen på en ränta på 2,4 procent.

Utifrån ovanstående har CSN räknat på att det kommer bli fler ärenden som kommer att bli aktuella för sanktionsavgift med utgångspunkt i att det obetydliga beloppet ska vara 300 kr. Att sanktionsavgiften ska beräknas på varje enskild utbetalning innebär något större kostnader för CSN.

REMISSVAR

Av avsnitt 8.12.7 framgår att Kammarkollegiet troligtvis kommer att ges uppdraget att ta emot betalning av sanktionsavgifter och begära indrivning hos Kronofogden. Detta sägs dock inte i klartext utan framgår indirekt genom hänvisning till andra författningar om sanktionsavgifter. CSN har gjort nya beräkningar utifrån de två alternativen – CSN respektive Kammarkollegiet – och lämnar därför två nya kostnadsberäkningar för utveckling och administration som visar vilket anslag CSN behöver över tid för full kompensation.

Lånet för den anläggningstillgång som utvecklas ryms inte inom CSN:s befintliga låneram. CSN utgår från att denna reform inte ska tränga ut annan utveckling. CSN avser därför att begära utökning av låneramen. Utökningen av låneramen minskar i takt med årliga avskrivningar.

Kostnadsberäkningarna utgår från ett ikraftträdande den 1 januari 2027 och från dagens penningvärde.

Alternativ Obetydligt belopp 300 kr och Kammarkollegiet hanterar avisering och kravhantering

Anslagspåverkan CSN (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	Årligen
Systemutveckling som kostnadsförs	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kostnad för avskrivningar IT-system	0,0	0,0	0,0	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	0,0
Administrationskostnad	0,0	14,4	170,5	171,3	171,2	171,0	170,8	170,6	170,4	170,2	170,0	169,8	169,7	169,6
Anslagspåverkan CSN	4,1	14,4	170,5	179,2	179,0	178,8	178,6	178,4	178,2	178,1	177,9	177,7	177,5	169,6

Påverkan på CSN:s låneram (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	Årligen
Lån i Riksgälden (utgående balans)	0,0	39,2	78,4	70,5	62,7	54,9	47,0	39,2	31,4	23,5	15,7	7,8	0,0	0,0

Alternativ Obetydligt belopp 300 kr och CSN hanterar avisering och kravhantering

Anslagspåverkan CSN (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	Årligen
Systemutveckling som kostnadsförs	5,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kostnad för avskrivningar IT-system	0,0	0,0	0,0	10,0	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	1,2	0,0
Administrationskostnad	0,0	18,4	183,4	189,4	189,2	188,9	188,6	188,3	188,1	187,8	187,5	187,3	187,0	186,9	186,9
Anslagspåverkan CSN	5,3	18,4	183,4	200,1	200,4	200,1	199,9	199,6	199,3	199,1	198,8	198,5	198,3	188,1	186,9

Påverkan på CSN:s låneram (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Lån i Riksgälden (utgående balans)	0,0	50,1	100,3	102,5	91,3	80,0	68,8	57,5	46,3	35,0	23,7	12,5	1,2	0,0

REMISSVAR

De beräkningar som CSN lämnat till utredningen med utgångspunkt från att ett obetydlig belopp skulle vara 1200 kr påverkas också av de uppgifter som anges ovan.

Alternativ Obetydligt belopp 1 200 kr och Kammarkollegiet hanterar avisering och kravhantering

Anslagspåverkan CSN (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	årligen
Systemutveckling som kostnadsförs	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kostnad för avskrivningar IT-system	0,0	0,0	0,0	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	0,0
Administrationskostnad	0,0	14,4	151,2	151,1	150,9	150,7	150,5	150,3	150,1	150,0	149,8	149,6	149,4	149,3
Anslagspåverkan CSN	4,1	14,4	151,2	158,9	158,7	158,5	158,4	158,2	158,0	157,8	157,6	157,4	157,2	149,3

Påverkan på CSN:s låneram (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	årligen
Lån i Riksgälden (utgående balans)	0,0	39,2	78,4	70,5	62,7	54,9	47,0	39,2	31,4	23,5	15,7	7,8	0,0	0,0

Alternativ Obetydligt belopp 1 200 kr och CSN hanterar avisering och kravhantering

Anslagspåverkan CSN (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	årligen
Systemutveckling som kostnadsförs	5,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kostnad för avskrivningar IT-system	0,0	0,0	0,0	10,0	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	1,2	0,0
Administrationskostnad	0,0	18,4	163,3	165,9	165,6	165,4	165,1	164,8	164,6	164,3	164,0	163,7	163,5	163,3	163,3
Anslagspåverkan CSN	5,3	18,4	163,3	176,6	176,9	176,6	176,3	176,1	175,8	175,5	175,3	175,0	174,7	164,6	163,3

Påverkan på CSN:s låneram (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	årligen
Lån i Riksgälden (utgående balans)	0,0	50,1	100,3	102,5	91,3	80,0	68,8	57,5	46,3	35,0	23,7	12,5	1,2	0,0

12.7 Konsekvenser för enskilda

Utredningens bedömning är att sanktionsavgifter kan riskera att lägga en extra börda på personer som redan är i en socialt eller ekonomiskt utsatt situation. Negativa konsekvenser för dessa kan dock mildras genom möjligheten att sätta ner sanktionsavgiften om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Det kan också motverkas genom att de beslutande myndigheterna, vidtar åtgärder för att göra det lätt för den enskilde att göra rätt.

CSN bedömer att det finns en risk för att ett strikt ansvar för sanktionsavgifter kan drabba personer som av olika skäl har svårt att navigera bland de regler som styr olika förmåner. Studiestödssystemet är relativt komplicerat och svårtillgängligt. För studerande vid komvux som läser kurser med olika start- och slutdatum kan ett byte av kurs innebära en förändring av studietakten som påverkar rätten till studiemedel men för den studerande förändras studierna inte särskilt mycket i praktiken. Att då, utöver ett återkrav på för mycket utbetalt studiemedel, även få betala en sanktionsavgift kan uppfattas som orättvist och också avskräcka studerande från att söka stödet. Det finns också en risk att systemet inte upplevs som legitimt när det finns skäl för att sätta ned avgiften till noll kronor men det saknas möjlighet att besluta om att någon avgift inte ska tas ut.

När det gäller konsekvenser för enskilda är utredningens beskrivning knapphändig. CSN saknar ett resonemang om hur ett system med sanktionsavgifter kommer att påverka enskilda när det gäller till exempel känslan av att ha begått ett brott vid uppenbara misstag eller om den omständigheten att någon påförts en sanktionsavgift kan få betydelse vid anställning, ansökan om banklån eller prövning av någons vandel i samband

REMISSVAR

med olika tillstånd. Även frågan om hur förslaget påverkar unga människor och deras förutsättningar bör beaktas. Med ett förslag om ett strikt ansvar måste konsekvenserna för enskilda beskrivas och utredas närmare än vad som framgår av betänkandet.

CSN vill när det gäller de förmåner och stöd som myndigheten hanterar även lyfta följande.

Alla utbetalningar av studiestöd och körkortslån där för mycket eller för lite har utbetalats, eller i sin helhet betalats ut fel i förhållande till regelverket, utgör felaktiga utbetalningar. En felaktig utbetalning av studiestöd kan leda till ett beslut om återkrav. Felaktigt utbetalat studiemedel eller studiestartsstöd kan under vissa förutsättningar också räknas av mot kommande utbetalningar. Då regleras det felaktigt utbetalade beloppet genom att kommande utbetalningar blir mindre. 2021 återkrävde eller avräknade CSN studiestöd för motsvarande 727 miljoner kronor. Av dessa återkrävdes 302 miljoner kronor på grund av en efterkontroll av inkomsten gentemot Skatteverket. Det genomsnittliga återkravet låg på 21 300 kr i dessa fall. En stor andel av resterande återkrav och avräkningar uppstod då de studerande inte anmälde ändrade förhållande såsom avbrott eller minskad studieomfattning.

Myndigheten informerar sina kunder om skyldigheter på flera ställen, till exempel i ansökningsförfarandet, i beslutet och på webben. Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har CSN gjort en enkätundersökning för att samla in data över kunskapsnivåer gällande inkomsters påverkan på studiestödet och skyldigheter vid ändrade studieförhållanden. Undersökningen visade bland annat att:

- Det finns en bristande kunskap om hur studiestödets storlek kan påverkas av inkomster, 34 procent av kunderna tror inte att inkomster kan påverka studiestödets storlek. Bland de som studerar på Komvux tror 57 procent att inkomster inte kan påverka studiestödets storlek.
- De studerande har en skyldighet att anmäla till CSN om de avbryter sina studier eller går ner i studietakt. Anmälan till CSN ska ske inom en vecka. Även här finns en problematik kring kunskap. 22 procent av kunderna tror inte att de har någon skyldighet att meddela avbrott. På studerande på Komvux tror 40 procent att de inte har någon skyldighet att meddela avbrott.

Det finns med andra ord en problematik när det gäller de studerandes kunskaper om vilka skyldigheter man har när man uppbär studiestöd. Ett arbete pågår för att höja kunskaperna hos de studerande, likväl är det troligt att en hög andel av de studerande kommer att drabbas av sanktionsavgifter trots att de inte haft någon avsikt att göra fel. Dessa studerande kan försättas i en svår ekonomisk situation och deras förtroende för myndigheten kan påverkas negativt.

12.9 Konsekvenser för barn

Utredningen anger att förslaget om administrativa sanktionsavgifter kan få direkta och indirekta konsekvenser för barn men att dessa kan mildras genom att ta hänsyn till barnets bästa. CSN har under avsnitt 8.9.6 lyft några

REMISSVAR

synpunkter på utredningens resonemang om barnets bästa. Eftersom införandet av systemet med sanktionsavgifter är avsett att utgöra en sanktionsväxling och det inte heller ska utgöra någon avkriminalisering kan det finnas skäl att göra en jämförelse med om och i vilken utsträckning hänsyn tas till barnets bästa vid straffmätningen för bidragsbrott.

12.10 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Utredningen lyfter att sanktionsavgifter kommer att ha en brottsavhållande effekt då det innebär att det blir en snabb och tydlig reaktion från samhället på felaktiga utbetalningar som beror på den enskilde. Det föreslagna systemet kommer dock att även omfatta en stor mängd felaktiga utbetalningar som inte utgör något brott då den som tagit emot dem saknar uppsåt eller inte varit oaktsam. CSN ser risker för att detta kan få negativa effekter på det brottsförebyggande arbetet.

13. Författningskommentar

6 § lagen om sanktionsavgifter på välfärdsystemens område

I paragrafen regleras när någon sanktionsavgift inte får tas ut och av punkten 2 framgår att det gäller om den som lämnat en oriktig uppgift eller inte fullgjort sin anmälningsskyldighet frivilligt rättar uppgiften eller fullgör anmälningsskyldigheten innan förmånen betalats ut. Eftersom CSN oftast betalar ut stöd i förskott kan det förekomma att ett beslut om stöd och utbetalningen sker med bara någon dags mellanrum. Den enskildes möjlighet att göra en frivillig rättelse genom att höra av sig till CSN efter att ha kontrollerat vilka uppgifter som myndigheten lagt till grund för beslutet kan då vara i vissa fall, när någon studieförsäkrans inte behövs, vara begränsad. Detta gäller särskilt för den som får beslutet via post som numera endast bärs ut varannan dag.