

Datum
2018-06-04
Ert datum
2018-03-14

Vårt diarienummer
2018-110-2926
Er beteckning
Fi2018/00930/RS

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering ([SOU 2018:14](#))

Centrala studiestödsnämnden (CSN) tillstyrker i huvudsak förslagen till ändringar i bidragsbrottslagen ([2007:612](#)) och i lagen ([2008:206](#)) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. CSN anser att förslagen i huvudsak är väl avvägda och motiverade. CSN lämnar i remissvaret särskilda synpunkter på vissa av utredningens förslag. CSN har inget att invända mot de övriga förslag som uttrycks i betänkandet.

Sammanfattning

- CSN *har inga synpunkter* på att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utvidgas, men anser att ytterligare preciseringar av det straffrättsliga området bör övervägas under den fortsatta beredningen av förslaget.
- CSN *tillstyrker* förslaget till skärpt maxstraff för grova bidragsbrott.
- CSN *tillstyrker* förslaget att det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt även ska beaktas om den samlade brottsligheten har rört betydande belopp.
- CSN *tillstyrker* förslaget om ett förtydligande av det straffbara området för vårdslösa bidragsbrott. CSN anser att förslaget bör leda till att lagstiftarens ursprungliga intentioner att stärka det personliga ansvaret att ta del av information som lämnas och att vid oklarheter kontakta handläggaren, bättre kan realiseras.
- CSN *avstyrker* utredningens förslag om att risken för ekonomisk skada ska beaktas vid bedömningen om en gärning är mindre allvarlig. CSN *föreslår* att det istället förtydligas att hänsyn endast får tas till beloppets storlek eller andra omständigheter, men att hänsyn inte ska tas till risken för ekonomisk skada eller kontrollsystemets uppbyggnad. CSN anser att en bibehållen ansvarsfrihet vid begränsad risk för slutlig ekonomisk skada motverkar ett ökat förtroende för välfärdssystemen.

- CSN *tillstyrker* förslaget att Polismyndigheten ska stå som ensam mottagare av anmälningar av misstänkta bidragsbrott.
- CSN *tillstyrker* förslaget till förlängd preskriptionstid för ringa och vårdslösa bidragsbrott.
- CSN *har inga synpunkter* på förslaget att ändringarna i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

5.2.3 CSN

- CSN instämmer i utredningens beskrivning att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen inte har haft några större konsekvenser för CSN.
- CSN vill förtydliga att anledningen till denna begränsade påverkan primärt är det omfattande informationsutbyte som redan sker mellan CSN och arbetslöshetskassor, andra myndigheter respektive kommuner.

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp ska, enligt 3 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller dock inte om det finns särskilda skäl. Angående undantaget från underrättelseskyldigheten angavs i förarbetena till den nya lagen att en underrättelse kan vara onödig om den myndighet som har beslutat en förmån redan känner till felet. I dessa fall bör istället, om kunskap finns om detta förhållande, den myndighet som upptäcker en felaktighet kunna underlåta att lämna underrättelse.¹

CSN har därför bedömt att uppgifter, om förekomst av en viss typ av studiestöd under en viss tid och med en viss omfattning, som CSN redan lämnat till annan myndighet, arbetslöshetskassa eller kommun genom ordinarie informationsutbyte normalt inte kan anses omfattas av någon ytterligare underrättelseskyldighet. CSN lämnar exempelvis redan information om förekomst av studiestöd till bland annat Försäkringskassan, arbetslöshetskassor och till kommuner. För sådana uppgifter till dessa mottagare bedömer CSN att det normalt inte finns någon ytterligare underrättelseskyldighet. CSN har dock uppmärksammat att olika mottagare av den information CSN regelmässigt lämnar, förefaller använda sig av den i varierande omfattning i sin handläggning.

¹ *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, prop. [2007/08:48](#), sid. 24f.

8.1.2 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

- CSN har inga synpunkter på att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen utvidgas.
- CSN anser samtidigt att ytterligare preciseringar och förtydliganden av det straffrättsliga området bör övervägas under den fortsatta beredningen av förslaget.

Utredningen föreslår att bidragsbrottslagen även ska gälla sådant stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunerna, och som avser viss enskild person men inte betalas ut till den enskilde. CSN har inga synpunkter på beskrivningen av behovet av den föreslagna ändringen eller på förslaget att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen ska utvidgas. CSN vill dock påpeka att vissa gränsdragningsfrågor förefaller lämnas obesvarade av utredningen. Från utbildningsväsendet kan exempelvis nämnas att en kommun enligt 23 kap. skollagen ([2010:800](#)) får sluta avtal med någon annan än kommunen att utföra uppgifter inom utbildning. Kommunen kan med andra ord uppdra åt någon annan att mot ersättning tillhandahålla och genomföra utbildning för en enskild. Det skulle kunna diskuteras om även sådan ersättning, som i praktiken utgör ersättning för en utbildningsplats, ska kunna anses utgöra en ekonomisk ersättning som beslutas av kommunen, som avser viss enskild person men som inte betalas ut till den enskilde. CSN anser att det vore olyckligt om det på detta sätt skulle råda oklarheter kring omfattningen av det straffrättsliga området. CSN anser därför att ytterligare preciseringar och förtydliganden av det straffrättsliga området bör övervägas under den fortsatta beredningen av förslaget.

8.1.6 Straffskalan för grovs bidragsbrott höjs

- CSN instämmer i de bedömningar utredningen gör och tillstyrker förslaget till skärpt maxstraff för grova bidragsbrott.

8.1.7 Bestämmelsen om grovt bidragsbrott bör ändras

- CSN instämmer i de bedömningar utredningen gör och tillstyrker förslaget, att det vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt även ska beaktas om den samlade brottsligheten har rört betydande belopp.

CSN konstaterar i likhet med utredningen att enskilda utbetalningar av studiestöd sällan kan uppgå till fem prisbasbelopp. Ändringar i studiestödsförordningen ([2000:655](#)) som trädde ikraft den 1 maj 2018 innebär dessutom att sådana stora enskilda utbetalningar i princip inte längre kan förekomma inom studiestödsområdet.² Sammantaget kan dock flertalet

² Se förordningen ([2018:156](#)) om ändring i studiestödsförordningen.

upprepade felaktiga utbetalningar av studiestöd under en längre tid nå upp till ett sådant belopp. CSN anser att det är rimligt att brottslighetens samlade belopp ska beaktas vid bedömningen om ett bidragsbrott är grovt. CSN instämmer dessutom i utredningens bedömning att ett sådant klagörande kan göra domstolarnas bedömningar mera förutsägbara.

CSN lämnar redan idag i en polisanmälan uppgifter om storleken på felaktigt utbetalt belopp sammanlagt och per utbetalningstillfälle. Förslaget innebär därför ingen ytterligare utredning eller administration hos CSN.

8.1.8 Den som i väsentlig mån är oaktsam kan dömas för vårdslöst bidragsbrott

- CSN tillstyrker utredningens förslag om ett förtydligande av det straffbara området för vårdslösa bidragsbrott. CSN anser att utredningens förslag bör leda till att lagstiftarens ursprungliga intentioner, att stärka det personliga ansvaret att ta del av information som lämnas och att vid oklarheter kontakta handläggaren, bättre kan realiseras.
- CSN vill påpeka att möjligheten till ansvarsfrihet innebär att det, även med utredningens förslag till förtydligande, är svårt för enskilda att bilda sig en korrekt uppfattning om vad som utgör ett straffbart beteende.

CSN delar utredningens bedömning att Högsta domstolens dom³ är problematisk sett till lagstiftarens intentioner med att straffbelägga vårdslösa bidragsbrott, det vill säga att förtydliga den enskildes ansvar att undersöka det som är oklart eller som man inte förstår. CSN uppfattar att utredningens förslag snarast utgör en justering som innebär att det straffbara området bättre kommer att motsvara lagstiftarens avsikter vid bidragsbrottslagens tillkomst. Förslaget bör dessutom innebära ett förtydligande jämfört med nuvarande reglering, om hur olika beteenden ska bedömas. CSN tillstyrker därför ett sådant förtydligande.

CSN vill samtidigt påpeka följande. Ett av syftena med att kriminalisera även vissa oaktsamhetsbrott var att en kriminalisering ansågs kunna ha en normbildande effekt.⁴ CSN:s hittillsvarande erfarenhet är att många studiestödstagare som anmäls för vårdslöst bidragsbrott reagerar med bestörtning och misstro, mot att deras beteende skulle kunna klassificeras som kriminellt. Denna aspekt av bidragsbrottslagen förefaller därmed ännu inte ha blivit en del av det allmänna rättsmedvetandet. Allmänhetens möjligheter att förstå vad som utgör ett vårdslöst bidragsbrott kompliceras

³ [NJA 2013, s. 369.](#)

⁴ Se prop. [2006/07:80](#), sid. 59.

dessutom av att vissa typer av vårdslöst bidragsbrott ska bedömas som mindre allvarliga, och därmed vara straffria. För att förstå vad som utgör ett straffbart beteende måste den enskilde bland annat *dels* förstå innebörden av begreppet vårdslöst bidragsbrott, *dels* ha god kännedom om interna kontrollsystem hos olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Sådana interna kontrollsystem förändras dessutom över tid. Dessa faktorer innebär att det är svårt för enskilda att bilda sig en korrekt uppfattning om vad som utgör ett straffbart beteende, och att förutse domstolarnas bedömningar i bidragsbrottsmål. Det finns därmed en uppenbar risk för att domstolarnas bedömningar kommer att uppfattas som mer eller mindre godtyckliga. Detta kan leda till att domstolarna och bidragsbrottslagen upplevs ha bristande legitimitet. Bristen på förutsebarhet innebär dessutom att oaktshetsbrottets potential att få en normbildande effekt begränsas. CSN kommenterar det straffria området närmare nedan.⁵

8.1.9 Risken för ekonomisk skada ska beaktas vid bedömningen av om en gärning enligt 4 § är mindre allvarlig

- CSN avstyrker utredningens förslag om att risken för ekonomisk skada ska beaktas vid bedömningen om en gärning är mindre allvarlig.
- CSN föreslår att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet istället förtydligas att hänsyn endast får tas till beloppets storlek eller andra omständigheter, än risken för ekonomisk skada eller kontrollsystemets uppbyggnad.

Utgångspunkten i nuvarande regelverk och i utredningens förslag är att kontrollsystem och andra faktorer som begränsar risken för slutlig skada ska utgöra grund för bedömningen av en handling straffrihet. CSN anser att denna utgångspunkt är problematisk i ett antal avseenden.

Olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har olika kontrollsystem för olika typer av förmåner. Kontrollsystemen justeras och förändras dessutom över tid. Kontrollsystemets aktuella utformning innebär dessutom att felaktiga utbetalningar upptäcks i varierande omfattning. Möjligheten att begränsa risken för slutlig ekonomisk skada kan dessutom vara beroende av de möjligheter att avräkna felaktiga utbetalningar från kommande utbetalningar, som regleras i olika specialförfattningar.⁶

För det första innebär hänsynstagandet till risken för slutlig ekonomisk skada att samma handlingar, riktade mot olika förmånssystem eller mot samma förmånssystem men under olika tidpunkter, kan komma att bedömas olika. Att underlåta att lämna en inkomstuppgift till en myndighet och att underlåta

⁵ Se avsnitt 8.1.9.

⁶ Jfr Svea hovrätts dom den 31 maj 2013 i mål B 9910-12.

att lämna samma uppgift till en kommun, eller till samma myndighet vid ett annat tillfälle, kan exempelvis anses vara straffbart i det ena fallet men inte i det andra.

För det andra innebär systemet att det är svårt för allmänheten att på förhand kunna förutse vad som utgör ett straffbart beteende. Det finns, som CSN tidigare har påpekat,⁷ därmed också en uppenbar risk att domstolarnas bedömningar kommer att uppfattas som mer eller mindre godtyckliga. Bristen på förutsebarhet innebär dessutom att oaktsamhetsbrottets potential att få en normbildande effekt begränsas.

För det tredje innebär hänsynstagandet till risken för slutlig ekonomisk skada att domstolen måste göra någon form av sannolikhetskalkyl, som utgår från hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som fångas upp av ett visst kontrollsystem. Utredningen föreslår t.ex. som bedömningsgrund att kontrollen måste innebära att ”tillräckligt många” ärenden granskas. För att kunna bedöma vad som utgör en ”tillräcklig” kontroll krävs dock även en uppfattning av vad en ”total” kontroll skulle innebära. Inom exempelvis studiemedelssystemet kontrolleras årligen inkomstuppgifter som de studerande har lämnat mot inkomstuppgifter från Skatteverket. CSN har dock inte vid något tillfälle kontrollerat samtliga studiemedelsärenden. Hur stor andel av ärendena som kontrolleras varierar från år till år. Risken för att studiemedel trots detta kontrollsystem skulle kunna lämnas felaktigt, är svårt till och med för CSN att uppskatta. Risken varierar dessutom över tid. Enbart hos CSN förekommer dessutom en stor mängd olika kontrollsystem, som alla varierar i omfattning, periodicitet och precision. Utifrån dessa aspekter menar CSN att det kan diskuteras om det ens är möjligt för domstolarna att göra en rättssäker bedömning av risken för en slutlig ekonomisk skada.

För det fjärde visar Svea hovrätts resonemang i mål B 9910-12 att risken för slutlig ekonomisk skada skulle kunna bedömas som minimal, när det gäller utbetalningar i form av lån. En studerande som felaktigt fått studiemedel för sex veckors studier har fått 15 528 kronor felaktigt. Enbart 4 338 kronor av detta belopp utgörs dock av bidrag.⁸ CSN anser att det vore olyckligt om slutsatsen i ett sådant ärende skulle vara att risken för slutlig ekonomisk skada endast omfattat 4 338 kronor, och att ansvar därför inte ska utdömas för vårdslöst bidragsbrott

För det femte kan utgångspunkten, att en klandervärd handling bestraffas bara i de fall den ändå inte senare hade upptäckts, problematiseras. Att tillgripa en vara i en affär är straffbart. Att den som begår en sådan gärning ska undgå

⁷ Se avsnitt 8.1.8.

⁸ Vid studiemedel med generell bidragsdel, 2018 års belopp. Se 3 kap. 11-12 §§ studiestödslagen ([1999:1395](#)).

ansvar om förekomsten av övervakningssystem, butikskontrollanter och stödlarm innebär att gärningen ändå sannolikt skulle ha upptäckts förefaller dock orimligt.

Av ovanstående skäl anser CSN *inte* att risken för slutlig ekonomisk skada, eller någon form av hänsyn till kontrollsystemets uppbyggnad, bör vara en faktor vid bedömningen av ansvarsfrågan vid vårdslösa bidragsbrott. CSN avstyrker därför utredningens förslag. CSN föreslår istället att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet förtydligas att hänsyn endast får tas till beloppets storlek eller andra omständigheter, än risken för ekonomisk skada eller kontrollsystemets uppbyggnad. CSN:s förslag skulle visserligen innebära att fler handlingar än idag skulle bli straffbara, vilket kan innebära behov av utökade resurser hos anmälande aktörer och rättsvårdande myndigheter. Fler förmånstagare skulle också dömas för vårdslöst bidragsbrott. CSN anser dock att gränserna för det straffbara området måste vara tydliga, om lagstiftarens ambitioner med bidragsbrottslagen ska kunna realiseras. De skäl som talar för den förändring CSN föreslår väger därför tyngre.

8.1.10 Brott enligt bidragsbrottslagen ska endast anmälas till Polismyndigheten

- CSN tillstyrker förslaget att Polismyndigheten ska stå som ensam mottagare av anmälningar av misstänkta bidragsbrott.

CSN tillstyrker förslaget att Polismyndigheten ska stå som ensam mottagare av anmälningar av misstänkta bidragsbrott och konstaterar att CSN redan idag anmäler misstänkta bidragsbrott endast till Polismyndigheten.

8.1.11 Det införs en särskild preskriptionsregel för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott

- CSN instämmer i de bedömningar utredningen gör och tillstyrker förslaget till förlängd preskriptionstid för ringa och vårdslösa bidragsbrott.

8.2.2 Åtgärder för att göra underrättelseskyldigheten mer effektiv

- CSN instämmer i de bedömningar utredningen gör.

I utredningen framhålls att det är angeläget att ytterligare myndigheter, t.ex. CSN, snarast ansluter sig till Swedish Government Secure Intranet (SGSI). CSN vill i sammanhanget framföra att myndigheten har för avsikt och en plan för att ansluta sig till SGSI. CSN beräknar att kunna ansluta sig till SGSI under hösten 2018.

CSN vill även påtala de tillämpningsproblem som följer med lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. CSN har redogjort för dessa problem i myndighetens remissvar på betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* ([SOU 2017:37](#)).⁹

9.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- CSN har *inga synpunkter* på förslaget att ändringarna i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

De ändringar utredningen föreslår fordrar inga förändrade arbetssätt hos CSN. CSN har därför inga synpunkter på förslaget att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

10.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för enskilda

- CSN anser att en bibehållen ansvarsfrihet vid begränsad risk för slutlig ekonomisk skada motverkar ett ökat förtroende för systemen.

Utredningen bedömer att de förslag om förtydliganden och skärpningar i bidragsbrottslagen som lämnas i förlängningen kommer att bidra till att förtroendet för systemen ökar. CSN har i det föregående¹⁰ redogjort för de olika problem, exempelvis i legitimitetshänseende, som ansvarsfrihet vid en begränsad risk för slutlig ekonomisk skada medför. En sådan ansvarsfrihet motverkar enligt CSN:s bedömning ett ökat förtroende för systemen.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Forsberg efter föredragning av utredaren Joacim Strömblad i närvaro av chefsjuristen Åsa Lindahl. I arbetet med remissvaret har även verksjuristen Ann Svensson, verksamhetsutvecklaren Björn Hammarstedt, utredaren Karin Henning, samt studiestödsutredarna Lars Bernhardsson och Elin Schönning deltagit.

Christina Forsberg

Joacim Strömblad

⁹ Se [CSN:s remissvar](#), CSN dnr 2017-110-4626, sid. 4-5.

¹⁰ Se avsnitt 8.1.9.