

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-03-03

**Närvarande:** F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Leif Gäverth

### **Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden**

Enligt en lagrådsremiss den 27 januari 2022 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om omställningsstudiestöd,
2. lag om ändring i lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd,
3. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
5. lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift,
6. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),

7. lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395),
8. lag om ändring i studiestödsdatalagen (2009:287),
9. lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Alexandra Kolm och Ann-Sofie Winqvist, biträdda av departementssekreteraren Jonas Brynhildsen.

Förslagen föranleder följande yttrande.

### Allmänt

Lagrådet har yttrat sig över lagrådsremissen En reformerad arbetsrätt - för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. Den nu aktuella remissen ingår i samma lagstiftningsprojekt. Det Lagrådet anfört i det tidigare yttrandet om beredningen av lagstiftningsärendet gäller i tillämpliga delar även denna remiss.

### Förslaget till lag om omställningsstudiestöd

#### 1 §

Enligt andra stycket är syftet med lagen att förbättra förutsättningarna för vuxna att finansiera studier som stärker deras framtida ställning på arbetsmarknaden.

Lagrådet konstaterar att stycket inte innehåller någon bestämmelse och inte heller någon upplysning om hur lagen är uppbyggd eller hur dess bestämmelser ska förstås. Eftersom paragrafens andra stycke framstår som överflödigt förordar Lagrådet att det stryks.

#### 4 §

Av paragrafen framgår att omställningsstudiebidrag får lämnas i mån av tillgång på medel. Det framgår vidare att anvisade medel ska fördelas mellan studerande som förvärvsarbetar, eller senast har förvärvsarbetat, huvudsakligen i privat sektor och studerande som förvärvsarbetar, eller senast har förvärvsarbetat, huvudsakligen i offentlig sektor. Fördelningen av medel mellan de två grupperna ska avspegla andelen förvärvsarbetande i privat respektive offentlig sektor.

Av motiven framgår att medel inte ska kunna omfördelas mellan de två "pottorna".

I författningskommentaren anges att gränsdragningen mellan grupperna får utkristallisera sig i praxis.

Vid föredragningen har det upplysts att med praxis avses beslut av Centrala studiestödsnämnden. Det har inte framkommit i vilken ordning beslut ska fattas. Lagrådet efterfrågar ett förtydligande av vad som här avses med praxis.

#### 6 §

Enligt paragrafens första stycke får omställningsstudiestöd lämnas till en studerande som 1. har förvärvsarbetat i Sverige i genomsnitt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i a) sammanlagt minst 96 månader inom en ramtid om 14 år från och med det kalenderår då han eller hon fyllde 19 år, och b) sammanlagt minst 12 månader inom en ramtid om 24 månader, eller 2. under kvalificeringstiderna som anges i 1 a och 1 b har haft en viss minsta inkomst av förvärvsarbete. Dessa förutsättningar för omställningsstudiestöd kallas i remissen arbetsvillkoret.

Så som lagtexten är utformad ska villkoren enligt både 1 a och 1 b vara uppfyllda för att omställningsstudiestöd ska få lämnas. Att detta

är avsikten bekräftas i författningskommentaren. Dock framgår det inte hur villkoren förhåller sig till varandra. Lagtexten ger intrycket att den fjortonåriga ramtiden enligt 1 a ska räknas från och med det år då den studerande fyllde 19 år. Det saknas uppgift om utgångspunkten för ramtiden om 24 månader. Under föredragningen har upplysts att utgångspunkten för båda ramtiderna ska vara tidpunkten för ansökan om omställningsstudiestöd.

Lagtexten bör formuleras om så att avsikten framgår.

## 9 §

Enligt paragrafens första stycke kan den som tidigare har fått omställningsstudiestöd, eller någon annan form av studiestöd, få omställningsstudiestöd bara om årsbelopp och avgifter samt återkrävt stöd har betalats i den utsträckning som anges i paragrafen. Enligt andra stycket får omställningsstudiestöd beviljas "trots första stycket" om det finns synnerliga skäl för ett sådant undantag.

Det framgår inte av vare sig författningskommentaren eller allmänmotiveringen vad som avses med "synnerliga skäl".

Bestämmelsen motsvarar bestämmelser i lagarna om studiestöd och studiestartstöd. Inte heller i förarbetena till dessa lagar finns någon redogörelse för vilka skäl som ska kunna motivera att studiestöd medges trots att förfallna skulder för sådana stöd inte har betalats.

Under föredragningen har upplysts att det inte har förekommit några problem med att tillämpa kravet på synnerliga skäl inom studiestödssystemet och att det finns en risk för att exempel på synnerliga skäl i författningskommentaren till den föreslagna lagen kommer att leda till oönskade följd effekter i det bredare studiestödssystemet.

Lagrådet konstaterar att en närmare beskrivning av vad som avses med synnerliga skäl behövs för att förklara bestämmelsens innebörd. En sådan beskrivning kan hämtas ur domstols- och myndighetspraxis. Om sådan praxis inte ger tillräcklig vägledning framstår det som angeläget att lagstiftaren ger sådan. Det kan tilläggas att vad som kan vara synnerliga skäl vid tillämpning av denna lag inte nödvändigtvis är synnerliga skäl vid tillämpning av övriga lagar om studiestöd.

#### 15 §

Enligt paragrafens första stycke får omställningsstudiestöd lämnas för en utbildning som kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Om det finns särskilda skäl, får omställningsstudiestöd lämnas även utan beaktande av arbetsmarknadens behov.

I författningskommentaren anförs att det som huvudregel inte ska vara möjligt att få omställningsstudiestöd för utbildningar som syftar till ett yrke för vilket det redan råder hård konkurrens eller överetablering. Om sökanden har en grundutbildning till – eller är etablerad inom – ett arbetsområde där det råder hård konkurrens eller överetablering och vill vidareetablera sig inom det arbetsområdet för att fördjupa eller komplettera sin kompetens, ska dock omställningsstudiestöd kunna lämnas.

Detta undantag från huvudregeln har inte stöd i lagtexten på annat sätt än att det skulle kunna vara ett sådant särskilt skäl som nämns i andra meningen i stycket. Men då ska det enligt författningskommentaren finnas omständigheter i det enskilda fallet som gör att utbildningen kan leda till en ny anställning eller betydligt ökad anställningsbarhet.

Författningskommentaren behöver förtydligas.

Enligt paragrafens sista stycke ska prövningen av förutsättningarna för omställningsstudiestöd prövas första gången en studerande ansöker om omställningsstudiestöd för en och samma utbildning.

I allmänmotiveringen (avsnitt 8.5) anføres följande. Om en studerande har valt att ansöka om omställningsstudiestöd för en period och sedan återkommer och ansöker om stöd för ytterligare en eller flera perioder för samma utbildning, behöver inte någon ny prövning göras av om utbildningen kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov.

Regleringen väcker frågor. Finns det ingen begränsning i tiden för hur länge en prövning ska göra en ny prövning obehövlig? Förhållandena kan ändras med tiden, t.ex. kan sökanden ha fått en ny arbetsgivare. Och vad ligger i begränsningen "en och samma utbildning"?

Frågorna behöver besvaras under den fortsatta beredningen.

## 17 §

Av paragrafen framgår att omställningsstudiestödets storlek bestäms i förhållande till omfattningen av den studerandes studier och förvärvsarbete.

I paragrafens andra stycke anges att en studerande som har ett förvärvsarbete under studietiden måste avstå från förvärvsarbetet under den tid och i den omfattning som omställningsstudiestöd ges.

Syftet med stödet är att endast den som börjar studera och minskar sin arbetstid och därigenom får ett inkomstbortfall ska kunna få omställningsstudiestöd. Paragrafen är utformad utifrån situationen att arbetstagaren har en reglerad arbetstid och minskar denna i syfte att

studera med motsvarande inkomstbortfall som följd. Vid föredragningen har konstruktionen förklarats med att kravet på att avstå från förvärvsarbete ökar fokus på studierna och i sin tur genomströmningen i utbildningen. Vidare är syftet att motverka att en studerande blir överkompenserad i det fall denne inte går ned i arbetstid och därigenom inte heller får ett inkomstbortfall. Det har också upplysts att Centrala studiestödsnämnden ska kontrollera att studerande inte arbetar mer än utlovat genom att inhämta inkomstuppgifter månadsvis från Skatteverket. För egenföretagare kan i stället uppgifter om företagets nettoomsättning utgöra en indikation på nedlagd tid.

Lagrådet konstaterar att bestämmelsen är mindre väl anpassad för den som har oreglerad arbetstid, och inte heller passar för den som är egenföretagare eller arbetslös. Studerande som tillhör någon av dessa grupper torde kunna genomgå utbildning i åtminstone viss omfattning utan att det påverkar inkomsten. Vidare kan det ifrågasättas hur träffsäker en granskning av egenföretagares omsättning är i praktiken. Omsättningen kan påverkas av konjunktur, privata förhållanden eller som under senare tid av en pandemi.

Då det är inkomstbortfallet som omställningsstudiestödet är avsett att ersätta kan behovet av paragrafen ifrågasättas. Det förefaller att vara en enklare ordning, i vart fall vad gäller arbetstagare, att koppla storleken på stödet till inkomstbortfallet utan att behöva beakta förändringen av arbetstiden. I de fall den studerande har reglerad arbetstid och går ned i arbetstid för att studera bör detta återspeglas i minskad inkomst. Lagrådet efterlyser ett utförligare resonemang om behovet av paragrafen.

#### 19 och 20 §§

Till den som för första gången ansöker om omställningsstudiestöd får stödet enligt 19 § lämnas utan föregående prövning av tidigare

studieresultat om sökanden inte tidigare har fått studiestöd eller studiestartsstöd.

Enligt 20 § första meningen ska i andra fall än som avses i 19 § en prövning göras av sökandens tidigare studieresultat. I paragrafens andra mening föreskrivs att omställningsstudiestöd får lämnas till en studerande som bedriver sina studier i normal takt.

Lagrådet förordar att den grundläggande bestämmelsen – att en normal studietakt är en förutsättning för omställningsstudiestöd – redovisas inledningsvis i regleringen. Bestämmelsen i 19 § framstår som ett undantag från huvudregeln och kan placeras efter den grundläggande bestämmelsen.

Lagrådet föreslår att bestämmelserna får följande lydelse.

#### 19 §

Omställningsstudiestöd får lämnas till en studerande som bedriver sina studier i normal takt.

Omställningsstudiestöd får lämnas även om den studerande inte har bedrivit sina studier i normal takt, om det är fråga om sådana studieresultat från perioder med omställningsstudiestöd, studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) eller studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd som är äldre än tio år eller det finns särskilda skäl för det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad som ska anses vara studier i normal takt.

#### 20 §

Omställningsstudiestöd får lämnas utan prövning av tidigare studieresultat om sökanden inte tidigare har fått omställningsstudiestöd, studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) eller studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

I andra fall ska sökandens tidigare studieresultat prövas.



## 24 §

I paragrafen finns bestämmelser om omställningsstudiebidragets storlek. Enligt första stycket får helt stöd lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande får stöd utgör den studerandes inkomst, dock högst 4,5 inkomstbasbelopp, multiplicerad med 0,8 och delad med 52.

För tydlighets skull bör det preciseras att det är fråga om den studerandes *årliga* inkomst.

## 29 §

I första stycket 3 räknas upp ett antal olika situationer när omställningsstudiestöd inte får lämnas eller tas emot. Begränsningen gäller för den tid den studerande deltar i vissa utbildningar som det lämnas statsbidrag för som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten. I punkt a) nämns kortare studier om funktionsnedsättning, i b) kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning och i c) studier inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.

Enligt första stycket 4 och 5 gäller samma begränsning när det utgår statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska, respektive utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Statsbidrag för de utbildningar som avses i 3 a) – c) regleras för närvarande i förordningen (2007:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionsnedsättning. De utbildningar som avses i 4 och 5 regleras för närvarande i förordningen (2007:1347) om statsbidrag vid vissa studier i samiska respektive förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till

ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå. Det skulle underlätta för läsaren om förordningarna räknas upp i författningskommentaren.

I första stycket anges när omställningsstudiestöd inte får lämnas eller tas emot (se även 30 §). I andra stycket saknas förbudet att ta emot omställningsstudiestöd. Det framgår inte varför bestämmelserna skiljer sig åt i detta avseende.

### 33 §

Om en studerande är anknuten till en omställningsorganisation ska Centrala studiestödsnämnden enligt 32 § ge den organisationen tillfälle att yttra sig om hur en viss utbildning kommer att stärka den studerandes ställning på arbetsmarknaden.

Enligt 33 § ska nämnden när den prövar en ansökan om omställningsstudiestöd, lägga särskild vikt vid ett sådant yttrande som avses i 32 §.

Av bestämmelsen i 32 § följer att nämnden måste ta hänsyn till yttrandet. Bestämmelsen i 33 § är därför överflödig.

### 40 §

I paragrafen finns bestämmelser om att felaktigt utbetalade belopp ska krävas tillbaka. Det framgår inte av paragrafen vem som ska framställa kraven. Under föredragningen har hänvisats till 2 § som föreskriver att Centrala studiestödsnämnden prövar frågor om omställningstudiestöd enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Med denna förklaring framstår det som inkonsekvent att det i tredje stycket står att Centrala studiestödsnämnden får besluta att avstå från krav på återbetalning.

#### 45 §

I paragrafen anges att en återbetalningsskyldig som inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska lämna uppgift om adressen till Centrala studiestödsnämnden.

Paragrafen finns under rubriken Återkrav, ränta och avgifter. Vid föredragningen har upplysts om att uppgiftsskyldigheten omfattar endast de som är återbetalningsskyldiga för återkrav och inte de som är återbetalningsskyldiga för omställningsstudielån. De senare regleras i 36 § jämfört med 4 kap. 26 § tredje stycket studiestöds-lagen (1999:1395).

Lagrådet förordar att paragrafen får en tydligare utformning enligt följande.

Den som är återbetalningsskyldig för återkrav och som inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska lämna uppgift om adressen till Centrala studiestödsnämnden.

Lagrådet konstaterar att en underlåtelse att uppfylla uppgiftsskyldigheten inte föranleder någon sanktion, vilket innebär att man kan ifrågasätta om den i praktiken kommer att fylla sitt syfte.

#### 46 §

I paragrafens första stycke första meningen anges att Centrala studiestödsnämndens beslut i ärenden om återbetalning av omställningsstudielån som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. I andra meningen anges att beslut i *övriga fall* överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i ärendet fattades.

Med "övriga fall" avses enligt vad som uppgavs vid föredragningen beslut om återbetalning av lån (men inte återkrav) avseende en person som inte är bosatt i Sverige. Detta skulle kunna förtydligas i lagtexten eller författningskommentaren.

#### 49 §

Enligt paragrafen kan en fordran på omställningsstudiestöd inte överlåtas. Paragrafen står under rubriken "Vissa bestämmelser om studiemedel som ska tillämpas för omställningsstudiestöd". I den följande paragrafen, 50 §, finns en uppräknig av bestämmelser i studiestödslagen. Bestämmelsen i 49 § passar mindre väl under samma rubrik. I paragrafen nämns inte någon bestämmelse om studiemedel, låt vara att det finns en bestämmelse med samma innebörd i 6 kap. 3 § studiestödslagen.

#### Ikraftträdandebestämmelser

Enligt punkt 2 av ikraftträdandebestämmelserna ska lagen tillämpas första gången i fråga om studier på en utbildning som påbörjas efter den 31 december 2022. För studier på en utbildning som är 80 veckor eller mer på heltid, eller motsvarande antal veckor på deltid, tillämpas lagen dock första gången i fråga om omställningsstudiestöd som lämnas för tid från och med den 1 januari 2023.

I regleringen redovisas alltså två tidsangivelser som avser samma tidpunkt och det saknas skäl för att redovisa dem på skilda sätt. Lagrådet föreslår att tiden på båda ställena skrivs "efter den 31 december 2022".

#### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.