

Datum
2020-10-26Ert datum
2020-06-23Vårt diarienummer
ADM/2020:363Er beteckning
Fi2020/02668/BATOT

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet ([SOU 2020:35](#))

Generella synpunkter

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar kan bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocessen och förbättra servicen till medborgarna. CSN anser att utredningens förslag endast delvis kommer att kunna ge de önskvärda effekterna. I vissa avseenden synes förslagen tvärtom motverka de angivna målsättningarna.

- CSN uppfattar att utredningen främst föreslår åtgärder för att upptäcka felaktiga utbetalningar som redan har gjorts. CSN bedömer att utredningens förslag visserligen kan bidra till att fler felaktiga utbetalningar upptäcks. Det blir då möjligt att rikta återkrav mot och polisanmäla mottagare av stödet. Enligt CSN:s uppfattning framstår det som osäkert om åtgärderna kommer att minska incitamenten att begå uppsåtliga brott mot välfärdssystemen. Det är vidare oklart i vilken omfattning utredningens förslag kommer att leda till att felaktiga utbetalningar kan förhindras. Den nya myndigheten för utbetalningskontroll kommer löpande och från många källor att få olika uppgifter rörande enskilda stödtagare. En samlad bild som visar riskmönster kan dock uppstå först sedan myndigheten fått tillgång till en viss informationsmängd. Felaktiga utbetalningar kan ofta ha hunnit genomföras innan dess. Möjligheterna att stoppa felaktiga utbetalningar innan de når en stödtagare blir därför sannolikt begränsade. CSN önskar därför att utredningen hade lagt skarpare förslag kring hur en ny myndighet skulle kunna arbeta förebyggande eller för att stärka beslutande myndigheter i deras förebyggande arbete.
- Utredningen föreslår att en utbetalning ska anses verkställd när den sätts in på ett transaktionskonto. En avgörande fråga är hur begreppet verkställd ska tolkas. Frågetecknen återstår till exempel i avgörande

frågor som när en fordran avseende studielån, hemutrustningslån eller körkortslån uppstår eller när en stödtagare kan anses ha tagit emot en utbetalning. Beroende på svaren på dessa frågor kan utbetalningsprocessen, och processen att kräva tillbaka studiestöd och studielån, försvåras. CSN ser bland annat risker med driva in fordringar i utlandet om svensk lagstiftning inte godtas.

- Ett transaktionskonto kan till viss del förenkla för medborgarna. CSN ser samtidigt risker med att medborgarna med förslaget får ytterligare en myndighet att förhålla sig till. Risken är till exempel att enskilda som drabbas av problem med överföringar och utbetalningar kan få krav på betalningar som kan vara svåra att förstå. De kan samtidigt ha svårt att veta vart de ska vända sig för att få rättelse. Beslutande och utbetalande myndighet kan i sådana fall också gemensamt behöva eftersöka felet och dess orsaker, och enas om vem som ska åtgärda det.

CSN upplever slutligen att utredningens förslag, även i delar som inte rör införandet av ett transaktionskonto, brister i tydlighet och skärpa. Förslagen ligger ofta på en sådan konceptuell eller övergripande nivå att det är svårt att bedöma deras konsekvenser och möjliga effekter. CSN anser därför att utredningens förslag i flera avseenden behöver utredas vidare.

CSN lämnar i det följande myndighetens synpunkter på enskilda delar av utredningens förslag.

5.2.1 Betalningsförordningen behöver inte ändras men vissa andra följdändringar krävs

- CSN förutsätter att Försäkringskassan även i fortsättningen kommer att betala ut ersättningar som utgör familjeförmån enligt EU-rätten.

CSN vill i detta sammanhang nämna att Försäkringskassan i vissa fall betalar ut studiehjälp i de fall de bedömt att det rör sig om en familjeförmån enligt EU-rätten. CSN förutsätter att denna ordning kommer att kvarstå och att dessa utbetalningar från Försäkringskassan sker via systemet för transaktionskonton.

5.3 Ett transaktionskonto för den som får statliga utbetalningar från välfärden

- CSN anser att det ska finnas möjlighet att verkställa utbetalningar direkt till den studerandes bankkonto samt stoppa utbetalningar innan det betalas ut till den enskildes bankkonto.
- CSN anser att det ur ett kundperspektiv finns nackdelar med att införa ett ytterligare administrativt steg för utbetalningar av stöd från välfärdsmyndigheterna.

Snabbutbetalningar

CSN har i en del fall behov av att kunna verkställa utbetalningar direkt. Detta sker genom utbetalning från CSN:s internetbank till den studerandes bankkonto. Denna möjlighet anser CSN måste finnas kvar även vid införandet av ett transaktionskonto.

Stoppa utbetalningar

I vissa fall upptäcker CSN sent, först efter att ett utbetalningsuppdrag har skickats till CSN:s betalningsförmedlande bank Swedbank, att utbetalningen ifråga är felaktig och inte bör genomföras. Idag har CSN möjlighet att stoppa utbetalningsuppdrag som skickats till Swedbank, dagen före planerad utbetalningsdag till en stödtagare.¹ En sådan funktion är helt nödvändigt för att CSN ska kunna förhindra utbetalningar som myndigheten vet är felaktiga. I ett system med transaktionskonto är det därför av central vikt att CSN, genom direktkontakt med eller via elektronisk överföring till Myndigheten för utbetalningskontroll, har möjlighet att stoppa utbetalningar fram till den tidpunkt en utbetalning har hunnit överföras till mottagarens

¹ CSN stoppar cirka 150 utbetalningar årligen.

transaktionskonto. Närmare rutiner kring detta bör tas fram av myndigheterna vid ett eventuellt införande av transaktionskonton.

Utbetalning till felaktigt konto

Varje år hanterar CSN invändningar från enskilda som hävdar att de aldrig tagit emot det studiestöd som CSN har betalat ut till ett bankkonto som de står som innehavare för. Enskilda påstår att någon annan har öppnat det aktuella bankkontot i deras namn och anmält det som mottagarkonto för studiestöd till CSN:s betalningsförmedlande bank.² Utredningen föreslår ett system med transaktionskonton, där en ny myndighet för utbetalningskontroll ska administrera utbetalningar från detta transaktionskonto till enskildas bankkonton. CSN anser att det i ett sådant system kan uppfattas som otydligt vem som har ansvaret för utbetalningar som påstås ha gjorts till fel konto. Det är därför oklart till vem en enskild som vill invända mot sådana felaktiga utbetalningar ska vända sig. Ska han eller hon vända sig till banken som har öppnat bankkontot ifråga, till den nya myndigheten för utbetalningskontroll som har anslutit bankkontot ifråga, eller till beslutande myndighet som hävdar att den enskilde har ansvaret för utbetalningar som gjorts till detta bankkonto?

5.3.1 Myndigheter och enskilda ska ha åtkomst till uppgifter i transaktionskontosystemet

- CSN anser att myndigheten inte bör ha direktåtkomst till uppgifter i ett eventuellt transaktionskontoregister.
- Om transaktionskontot införs anser CSN anser att frågor från allmänheten om utbetalningar i första hand ska hanteras av den nya myndigheten.

CSN bör inte ha direktåtkomst till uppgifter i transaktionskontoregistret

Enligt betänkandet ska Myndigheten för utbetalningskontroll få ge direktåtkomst till uppgifter i transaktionskontoregistret till anslutna myndigheter avseende bland annat betalningsmottagarens kontouppgifter.

CSN har i dag inte information om studerande och låntagares kontouppgifter eftersom dessa i normalfallet inte är nödvändiga för CSN:s handläggning. Om CSN får direktåtkomst till kontouppgifter i transaktionskontoregistret skulle det innebära en avsevärd och icke önskvärd ökning av tillgång till uppgifter som CSN inte anser är nödvändiga annat än i särskilda utredningsärenden. CSN ser ett behov av tillgång till kontouppgifter exempelvis vid processer om återbetalning där låntagarna invänder att pengar inte betalats ut. I dessa fall

² För tillfället Swedbank.

behövs dock inte direktåtkomst till uppgifterna utan det är tillräckligt att CSN kan inhämta informationen på annat sätt.

Frågor om utbetalningar bör i första hand hanteras av den nya Myndigheten för utbetalningskontroll

Av 6 § förvaltningslagen ([2017:900](#)) följer att myndigheter så långt möjligt ska hjälpa till med upplysningar om sådant som rör myndighetens verksamhet. Enligt utredningens förslag kommer den nya Myndigheten för utbetalningskontroll bland annat att administrera transaktionskonton samt uppgifter om och utbetalningar till bankkonton. Utredningen föreslår inga särskilda och från förvaltningslagen avvikande bestämmelser om den nya myndighetens serviceskyldighet. CSN uppfattar därför att det av förvaltningslagen följer att den nya myndigheten också kommer att ansvara för att svara på allmänhetens frågor om transaktionskonton, bankkonton, överföringar och liknande. Motsatsvis följer att sådan information inte kommer att tillhöra beslutande myndigheters ansvarsområde. Beslutande myndigheter kommer däremot att ha ett ansvar för att hänvisa sådana frågor från enskilda till rätt myndighet, den nya myndigheten för utbetalningskontroll. CSN anser att det också är en lämplig ordning. Ansvaret för att svara på frågor om till vilket bankkonto pengarna gått bör, vilket också redan bör följa av förvaltningslagen, i första hand ligga på Myndigheten för utbetalningskontroll.

5.4 Då är en utbetalning verkställd

- CSN anser att frågan om när en utbetalning ska anses verkställd måste utredas vidare. Det finns exempelvis vissa frågetecken avseende när en fordran kan anses uppkommen och när en sökande kan anses ha tagit emot en utbetalning av studiestöd.
- CSN anser att det finns en risk att förslaget försvårar CSN:s möjligheter att driva in fordringar i utlandet.
- CSN ser en ökad risk för rättsliga processer då enskilda invänder att de inte ansvarar för återbetalningen av sådana lån som inte har förts över från ett transaktionskonto till ett bankkonto.

När uppkommer en fordran på utbetalda studielån?

Av förslaget om transaktionskonto framgår att utbetalningen anses verkställd den dag som beslutande myndighet har bestämt att utbetalning ska ske. Detta kan enligt CSN:s uppfattning medföra vissa tillämpningsproblem.

Om den enskilde inte lyfter betalningen får denne enligt förslaget en fordran mot myndigheten för utbetalningskontroll. När det gäller studielån, hemutrustningslån och körkortslån skulle CSN samtidigt få en fordran mot

låntagaren avseende återbetalning även om inte lånet betalas ut till låntagarens bankkonto. I den situationen skulle alltså två motsatta fordringsförhållanden uppstå vid samma tidpunkt, vilket förefaller ologiskt. Den låntagare som inte har fått någon utbetalning från transaktionskontot till sitt bankkonto lär ha starka invändningar mot att CSN kräver betalt och överlämnar skulden för indrivning hos Kronofogden. Antalet rättsliga processer kan därför komma att öka.

Det kan även medföra problem vid tolkningen av civilrättslig lagstiftning där fordringens uppkomst är av avgörande betydelse. Ett beslut om skuldsanering omfattar exempelvis endast fordringar som har *uppkommit före* Kronofogdens beslut att inleda skuldsanering. Enligt rättspraxis anses CSN:s fordringar avseende återbetalning av studiemedel uppkomma i samband med utbetalningen.³ I ärenden om skuldsanering, som är vanligt förekommande hos CSN⁴, är dagen för utbetalning avgörande för hur stor fordran som CSN gör gällande. I dessa ärenden anmäler CSN sina fordringar till Kronofogden och erhåller, när betalningsutrymme finns, proportionell utdelning i förhållande till fordringarnas storlek. Att anmäla en fordran mot en låntagare, när vi känner till att denne inte har kvitterat ut några pengar, borde strida mot grundläggande principer om fordringars uppkomst. Samma fråga uppstår vid konkurser, där fordringens uppkomst är av avgörande betydelse. Konkursen är dock betydligt mer ovanliga hos CSN:s låntagare jämfört med skuldsanering.

Frågan om fordrans uppkomst uppstår även vid preskriptionsinvändningar. CSN:s fordringar avseende studielån och återkrav är föremål för en 25-årig preskriptionstid om inte preskriptionsavbrott har skett dessförinnan.⁵ CSN arbetar aktivt med att åstadkomma preskriptionsavbrott eftersom det förekommer att låntagare invänder att studieskulden är preskriberad. Frågan om preskription prövas i dessa fall av allmän domstol.⁶ Även i dessa fall blir enligt praxis tidpunkten för utbetalning av studiemedel avgörande för fordringens uppkomst och beräkning av preskriptionstid.

Även i utländska processer är det av stor betydelse att CSN kan styrka sina krav. CSN bedriver sedan många år tillbaka ett omfattande arbete med att driva in obetalda studieskulder i utlandet. Prövningen i utländsk domstol sker enligt respektive lands nationella civil- och processrättsliga lagstiftning. Detta innebär att CSN inte intar någon särställning i egenskap av statlig myndighet utan måste, på samma sätt som andra fordringsägare, bevisa fordringens existens och storlek. För CSN innebär bevisföringen utomlands vissa svårigheter då CSN, i avsaknad av andra fordringsbevis som exempelvis

³ Kammarrätten i Stockholms dom, 2001-12-05, mål nr 1453-2001.

⁴ Enligt [CSN:s årsredovisning 2019](#), s. 49, fattade Kronofogden under år 2019 beslut om skuldsanering i 5 600 ärenden där CSN:s fordringar omfattades.

⁵ [Prop. 2010/11:113](#).

⁶ HFD 2014 ref. 56.

skuldebrev, måste kunna styrka sin fordran med hjälp av ansöknings- och utbetalningshandlingar. CSN ser därför risker med att processföringen i utlandet kan försvåras om utländska domstolar inte godkänner den svenska lagstiftningen avseende när en utbetalning ska anses verkställd. Detta kan leda till svårigheter att driva in studielån i utlandet.

I detta sammanhang vill CSN även hänvisa till förarbetena till skatteförfarandelagen gällande utbetalning av statligt stöd till skattekontot. Av förarbetena framgår att utbetalning av statligt stöd genom kreditering av skattekontot inte direkt kan jämföras med en utbetalning.⁷ Även om skattekontot har en annan konstruktion då det fungerar som ett avräkningskonto kan det med hänsyn till dessa uttalanden ifrågasättas om en utbetalning till transaktionskontot kan anses som en utbetalning till den enskilde.

När anses en studerande ha tagit emot en utbetalning?

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sin uppgifts- och anmälningsskyldighet eller på annat sätt har orsakat att studiehjälp, studiemedel eller studiestartsstöd lämnats felaktigt eller med för högt belopp, ska det som betalas ut för mycket återkrävas. Detsamma gäller om någon på annat sätt har fått sådant studiestöd felaktigt eller med för högt belopp och har insett eller borde ha insett detta.⁸ CSN:s beslut om återkrav kan överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS). En återkravsfordran kan därutöver bestridas i allmän domstol.

För att CSN ska kunna rikta ett beslut om återkrav mot en enskild krävs att myndigheten också kan visa att denne har tagit emot studiestödet. Enligt praxis hos ÖKS krävs att CSN kan visa att studiestödet har satts in på ett bankkonto som har disponerats av den person beslutet om återkrav riktar sig mot.⁹ Hos allmän domstol kan i vissa fall, om kontoinnehavaren förnekar att han eller hon tagit emot en utbetalning som har satts in på ett bankkonto i dennes namn, krävas att CSN på något annat sätt kan visa att denne har tagit emot en utbetalning.¹⁰ Vad gäller beslut om återkrav skulle det visserligen underlätta för CSN om en betalning som redovisats på transaktionskontot per automatik också kan anses ha kommit innehavaren av det aktuella transaktionskontot tillgodo. En sådan tolkning skulle dock ge upphov till andra svårlösta frågor, och kunna medföra svårigheter för enskilda. Följande två scenarion kan illustrera några sådana svårigheter.

⁷ Prop. 2010/11:165, sid. 517.

⁸ 5 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395) och 34 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

⁹ Jfr beslut av ÖKS den 29 maj 2017, ÖKS dnr. 2017-00785 respektive 2017-01525.

¹⁰ Se t.ex. dom från Östersunds tingsrätt meddelad den 8 april 2020 i mål T 1186-19 och dom från Örebro tingsrätt meddelad den 6 november 2019 i mål T453-19 (Göta Hovrätt meddelade ej prövningstillstånd, se Mål nr T 3702-19).

Bild 1 – Myndigheten för utbetalningskontroll betalar ut studiestöd till fel bankkonto.

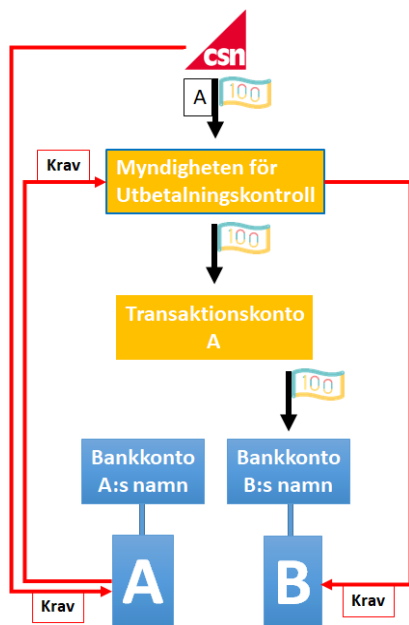
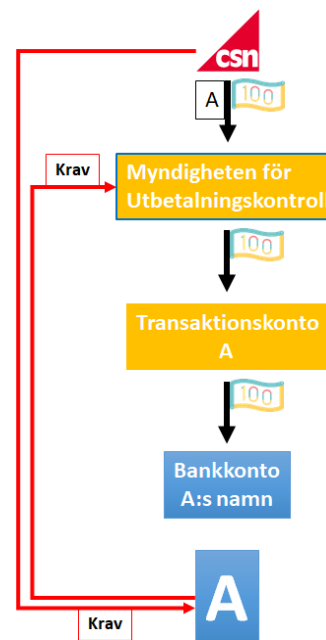


Bild 2 – Den som anges som kontoinnehavare för ett bankkonto säger sig inte känna till kontot.



I bilderna ovan illustreras hur CSN lämnar ett betalningsuppdrag till Myndigheten för utbetalningskontroll. Utbetalningen sätts in på betalningsmottagarens transaktionskonto. Utbetalningen är då verkställd.

- I det scenario som illustreras i bild 1 gör Myndigheten för utbetalningskontroll av någon anledning en utbetalning från transaktionskontot till fel bankkonto.¹¹ Något inträffar därefter som ger CSN anledning att besluta om att återkräva utbetalt stöd. Eftersom utbetalningen anses verkställd till ägaren av transaktionskontot (A) riktar CSN beslutet om återkravet mot denne. A har i realiteten aldrig tagit emot utbetalningen, och kan i sin tur behöva rikta ett krav mot Myndigheten för utbetalningskontroll, som betalat ut saldoto på transaktionskontot till fel mottagare. Myndigheten för utbetalningskontroll kan slutligen ha anledning att rikta ett krav mot innehavaren av det bankkonto till vilket utbetalningen har gjorts (B).
- I det scenario som illustreras i bild 2 inträffar något som ger CSN anledning att besluta om att återkräva utbetalt stöd. Eftersom utbetalningen anses verkställd till ägaren av transaktionskontot (A) riktar CSN beslutet om återkravet mot denne. A invänder dock att

¹¹ Den nya myndigheten kommer att administrera en stor mängd utbetalningar. CSN utgår ifrån att misstag i hanteringen kan komma att inträffa.

han eller hon inte har någon kännedom om det bankkonto som utbetalningen har betalats ut till. A kan då behöva rikta ett krav mot Myndigheten för utbetalningskontroll.

CSN har i det föregående gett exempel på frågor och oklarheter som kan uppstå kring innebörden av den föreslagna regleringen att en utbetalning ska anses verkställd när den når mottagarens transaktionskonto. Den närmare innebörden av att en utbetalning är verkställd behöver enligt CSN:s uppfattning därför utredas vidare.

Administrationen hos beslutande myndigheter kan i vissa avseenden försvåras vid införandet av ett transaktionskonto

Utredningen bedömer att beslutande myndigheters administration förenklas eftersom de inte behöver hantera utbetalningar från transaktionskonton. CSN vill framhålla att myndighetens utredningar i vissa avseenden tvärtom kan försvåras. Framförallt när låntagare och mottagare av återkravsbeslut gör invändningar mot att de har tagit emot utbetalt stöd.

5.5 Utbetalningar ska ske till mottagarens konto

- CSN anser att det ska framgå av lagen om transaktionskonto att kontot hos kreditinstitutet också ska tillhöra innehavaren av transaktionskontot.
- CSN anser att utbetalningar till konton hos kreditinstitut bör vara en tydlig huvudregel. Andra former av utbetalningar bör bara medges efter ansökan och om det finns skäl.
- CSN anser att enskilda enbart ska kunna lämna uppgifter om bankkonto till Myndigheten för utbetalningskontroll.

Innehavaren av ett konto hos ett kreditinstitut bör vara densamma som innehavaren av transaktionskontot

CSN tillstyrker förslaget att utbetalningar av tillgodohavanden på ett transaktionskonto ska göras till ett konto hos ett kreditinstitut. Det bör dock tydliggöras i lagtexten¹² att kontot hos kreditinstitutet ska tillhöra innehavaren av transaktionskontot.

¹² I 6 § förslaget till lag om transaktionskonto.

Utbetalning till ett konto hos ett kreditinstitut bör vara en tydlig huvudregel

Enligt CSN:s erfarenhet är utbetalningar som sker på annat sätt än genom överföringar direkt till ett konto hos ett kreditinstitut förknippade med större risker för fel och missbruk. CSN anser därför också att utbetalningar till ett konto hos ett kreditinstitut på ett tydligare sätt bör uttryckas som en huvudregel. Utbetalning via avi bör enligt CSN:s uppfattning endast kunna komma ifråga om mottagaren har uttryckt önskemål om det och om det finns skäl för det, exempelvis att mottagaren inte har möjlighet att öppna ett konto hos ett kreditinstitut. CSN anser därför att förslaget till 6 § andra stycket lagen om transaktionskonto bör justeras. Beslut om utbetalning på annat sätt, än till mottagarens konto hos ett kreditinstitut, bör endast få ske om innehavaren av transaktionskontot begär det och om det dessutom finns särskilda skäl för det.

Utbetalningar till konton i utländska banker

Varje år gör CSN omkring 2 000 utbetalningar av studiestöd till konton i banker utanför Sverige. Sådana utbetalningar kommer endast i fråga om den studerande inte kan få ett konto i en svensk bank och om han eller hon saknar ett svenskt personnummer, inte är folkbokförd i Sverige, eller befinner sig utomlands.¹³ Fordringar på studielån kan vara aktuella och bli föremål för rättsliga tvister under mycket lång tid. CSN ställer därför särskilda krav på bevisning för att säkerställa att myndigheten senare kan visa att en viss mottagare har tagit emot en utbetalning till ett utländskt konto. CSN kräver därför att betalningsmottagaren skickar in en kopia på ett kontobezvis som styrker att han eller hon har ett konto i en utländsk bank. Det ska framgå av kontobezviset att det är mottagaren som äger kontot. Vid utbetalning till kontonummer inom EES ska IBAN-nummer¹⁴ framgå, i annat fall utländskt kontonummer. CSN vill framhålla vikten av samråd sker med CSN om lämpliga åtgärder för att säkerställa att utbetalningar till utländska konton når avsedd mottagare. Det är även av största vikt att bevisen för sådana utbetalningar dokumenteras på ett säkert sätt.

Hantering av kontouppgifter

Utredningen förslår att uppgifter om bankkonto ska kunna lämnas både till den nya myndigheten och till beslutande myndigheter. Enligt CSN:s uppfattning är det av yttersta vikt att det säkerställs att kontouppgifterna är korrekta och att kontot tillhör rätt mottagare. Genom att lägga all hantering av kontouppgifter på en part minskar riskerna för fel. En sammanhållen

¹³ Se t.ex. 16 kap. 11 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd ([CSNFS 2001:1](#)) om beviljning av studiemedel.

¹⁴ Vid utbetalning till konto i länder inom EU/EES.

hantering av kontouppgifter medför även att det blir tydligt för den enskilde till vem han eller hon ska lämna sina uppgifter.

Om uppgifterna även ska kunna lämnas till CSN ställer det krav på system och rutinutveckling hos CSN, för att myndigheten ska kunna säkerställa att kontot tillhör den som lämnar uppgiften. CSN hanterar idag inte uppgifter bankkonton då detta för närvarande hanteras av Swedbank.

I detta sammanhang vill CSN nämna att stöd i form av studiehjälp i vissa fall kan betalas ut till socialtjänsten. Enligt nuvarande utbetalningsrutiner bifogar CSN uppgiften om kontonummer till socialtjänsten i utbetalningsuppdraget. CSN förutsätter att denna hantering kan bibehållas även om utbetalningen sker via transaktionskontot.

5.6 Ingen ränta på tillgodohavande på transaktionskontot

- Enligt CSN:s bedömning medför förslaget en försämring för låntagare eftersom ränta på lån börjar löpa innan lånet betalats ut till den enskildes bankkonto.

I de fall CSN betalar ut lån kan förslaget att ränta inte ska utgå medföra en försämring för CSN:s kunder om utbetalningen ska anses verkställd och fordran har uppkommit när utbetalningen har registrerats på transaktionskontot. Det med hänsyn till att kunden betalar en kostnadsränta för lån (studielån, körkortslån, hemutrustningslån) från och med att betalningen anses verkställd. I normalfallet lyfter den enskilde kunden betalningen på betalningsdagen, men det kommer att finnas kunder som debiteras kostnadsränta på lån trots att det inte utbetalats till stödtagarens bankkonto. Detta gäller i första hand de kunder som inte anmält sitt bankkonto.

CSN uppfattar vidare att staten kommer att få en intäktsränta för tillgodohavanden på transaktionskontot som rör studielån, hemutrustningslån och körkortslån trots att ett kassamässigt utflöde kanske inte har skett från staten.

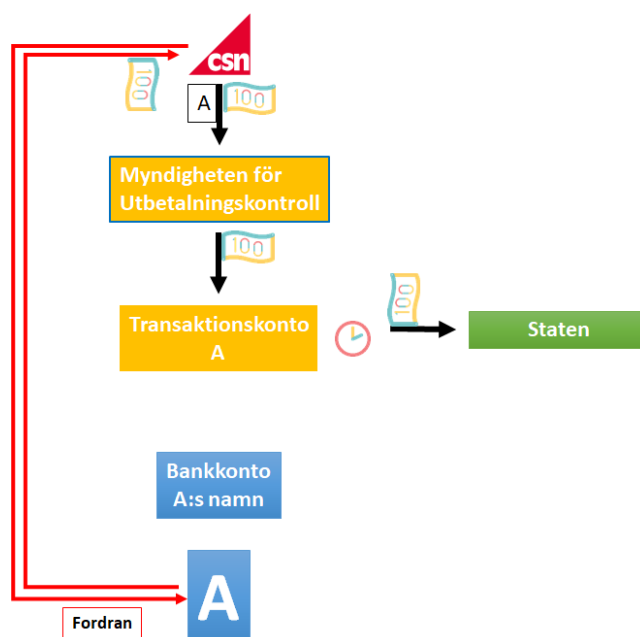
5.7 Tillgodohavande som inte kan betalas ut ska fortsatt vara registrerat på transaktionskontot

- CSN:s anser att förslaget, att utbetalningar som inte betalats ut till den enskildes bankkonto ska återgå till staten efter tio år, måste förtydligas.
- CSN bedömer att förslaget att fordringar ska återgå till staten efter tio år, i kombination med det föreslagna verkställighetsbegreppet, kan leda till rättsliga tvister.

Av utredningen framgår att skyldigheten att återbetala en studieskuld kvarstår även om den enskilde inte har mottagit utbetalningen. Har utbetalningen inte kunnat betalas ut inom 10 år ska pengarna tillfalla staten.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att staten kan kompenseras dubbelt genom att utbetalt stöd i form av lån återgår till staten och genom återbetalning av låntagaren. Enligt CSN:s bedömning kan denna konstruktion medföra att det kan uppstå rättsliga tvister med låntagare som har invändningar mot att behöva betala tillbaka lån som återgått till staten. I de fall en fordran på lån ska anses uppstå när en utbetalning av lån är verkställd, gjorts tillgänglig på en mottagarens transaktionskonto, krävs därför vissa förtydliganden i lagen om transaktionskonto.

Bild 3 – Utbetalning till transaktionskontot återgår till staten efter tio år, CSN:s fordran gentemot innehavaren av transaktionskontot kvarstår.



I bild 3 illustreras hur CSN lämnar ett betalningsuppdrag till Myndigheten för utbetalningskontroll. Utbetalningen sätts in på betalningsmottagarens transaktionskonto. Utbetalningen är då verkställd. Utbetalningen går tillbaka till staten efter 10 år samtidigt som låntagarens betalningsskyldighet för lånet kvarstår. Låntagare kan uppfatta en sådan ordning som orimlig.

I studiestödslagen ([1999:1395](#)) och lagen ([2017:527](#)) om studiestartsstöd finns ett flertal bestämmelser som begränsar den enskildes rätt att få studiestöd under en viss tid, ett visst antal veckor.¹⁵ I de fall CSN har fattat beslut om att lämna stöd för en viss tid, men aldrig betalar ut det anses den studerande inte ha förbrukat tid med studiestöd. Om en utbetalning anses verkställd i bemärkelsen utbetald när den når ett transaktionskonto, men därefter återgår till staten efter tio år, kommer den enskildes återstående tid med rätt till studiestöd att minska utan att han eller hon har tagit emot något stöd.

5.8 Utmätning av fordran på transaktionskonto

- CSN anser att det behövs förtydligas om nuvarande utmätningsförbud i 6 kap. 3 § studiestödslagen även ska gälla i de fall studiestödet inestår på transaktionskonto.

När det gäller studiemedel och studiehjälp finns i studiestödslagen ett uttryckligt förbud mot utmätning.¹⁶ Samma utmätningsförbud gäller för studiestartsstöd¹⁷ och för kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning.¹⁸ När det gäller de övriga utbetalningar som CSN hanterar finns inte något direkt förbud mot utmätning i de aktuella förordningarna.¹⁹ Enligt CSN:s uppfattning följer det dock av 5 kap. 6 § [utsökningsbalken](#) att dessa medel inte är möjliga att utmäta eftersom de är anvisade för bestämda ändamål eller rena kostnadsersättningar.

Av förslaget framgår att ett tillgodohavande får utmätas när det finns tillgängligt på transaktionskontot, att utsökningsbalkens regler gäller och att förslaget inte innebär någon förändring för den enskilde. En fordran som tidigare kunde utmätas hos den aktuella myndigheten kommer i stället att kunna utmätas på transaktionskontot. CSN anser att det behövs ett

¹⁵ T.ex. 3 kap. 8-9 och 14 §§ studiestödslagen, samt 16 § lagen om studiestartsstöd.

¹⁶ 6 kap. 3 § studiestödslagen.

¹⁷ 36 § lagen om studiestartsstöd.

¹⁸ 20 § förordningen ([2013:1121](#)) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram.

¹⁹ Se förordningen ([1990:1361](#)) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlännningar, förordningen ([1995:667](#)) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, förordningen ([1997:1158](#)) om statsbidrag för teckenspråksutbildning och förordningen ([2018:1118](#)) om körkortslån.

förtydligande i denna fråga, så att det framgår om nuvarande utmätningsförbud i 6 kap. 3 § studiestödslagen även gäller i de fall studiestödet inestår på transaktionskonto.

5.9.1 Uppgifter från beslutande myndigheter till Myndigheten för utbetalningskontroll

- CSN kan inte beräkna hur stora kostnaderna kommer att bli för en anslutning till transaktionskontot, eftersom det är oklart vilken teknisk lösning som kommer att användas för överföring av betalningsuppdrag.

Av utredningen framgår att beslutande myndighet ska kunna lämna uppgifter om bl.a. adress, vad utbetalningen avser och utbetalningsperiod utöver uppgifter om namn, personnummer/samordningsnummer, belopp och utbetalningsdatum. De uppgifter som synes ska ingå i betalningsuppdraget är fler än de uppgifter som i dag ingår i betalningsuppdrag till bank.

Då fler uppgifter ska ingå i betalningsuppdraget innebär det förändringar jämfört med i dag. Detta medför att utvecklingskostnaderna för anslutningen till den nya myndigheten blir högre för CSN än de kostnader myndigheten har vid byte av bank. Då det finns osäkerhet kring den tekniska lösningen för överföring av betalningsuppdrag kan CSN i dag inte beräkna hur mycket högre kostnaderna kommer att bli.

5.12 Ekonomistyrningsverket kan behöva anpassa statens redovisning

- CSN delar utredningens bedömning att Ekonomistyrningsverket ska få i uppdrag att analysera och genomföra åtgärder vad gäller statens redovisning.

En utbetalning av studiemedel består i regel av en kapitaldel och en bidragsdel. Kapitaldelen finansieras idag genom upplåning i Riksgälden. Det innebär att när ett lån betalas ut så lånar CSN upp kapitaldelen i Riksgälden och för den till SUS-kontot i Swedbank för utbetalning. Samtidigt avräknas medel från statens centralkonto i Riksbanken för utbetalning av bidraget. Lån och bidrag betalas därefter ut från Swedbank genom SUS-kontot. CSN vill i detta sammanhang ge exempel på några av de frågor som behöver utredas vidare.

- Hur ska de ekonomiska kopplingarna mellan Riksgälden, CSN och den nya myndigheten se ut?

- Hur ska den nya myndighetens redovisning utformas dvs. med vilka pengar sker utbetalningarna till enskilda? Ska den nya myndigheten få dispositionsrätt till beslutande myndigheters anslag?
- Hur kommer CSN:s lånereskontra att uppdateras? I dag får CSN återredovisningsfiler från Swedbank efter varje utbetalning. Av förslaget om transaktionskonto framgår att utbetalningen anses verkställd den dag som beslutande myndighet har bestämt att utbetalning ska ske. CSN behöver i sådant fall få återredovisningsfiler över utbetalningar som gjorts tillgängliga på mottagarens transaktionskonto.

6.1.1 Närmare om uppdraget att göra dataanalyser och urval

- CSN anser att det är oklart hur den nya Myndigheten för utbetalningskontroll ska arbeta med dataanalyser och urval.
- CSN anser att det är oklart hur myndigheten ska kunna dra nytta av de analyser och urval som den nya Myndigheten för utbetalningskontroll föreslås genomföra.

CSN delar utredningens bedömning att dataanalyser och urval kan vara ett effektivt sätt att identifiera misstänkt felaktiga utbetalningar. CSN anser dock att det inte tydligt framgår av betänkandet hur dessa analyser och urval ska göras och i vilken omfattning CSN kommer att kunna dra nytta av dem.

6.1.2. Profiler, likabehandling och diskriminering

- CSN vill framhålla vikten av en omfattande och detaljerad dokumentation av de överväganden avseende dataanalyser och de åtgärder som vidtas hos den nya Myndigheten för utbetalningskontroll.

Den nya myndigheten för utbetalningskontroll har enligt utredningen en skyldighet att upprätthålla kravet på likabehandling och måste genomföra dataanalyser på ett sådant sätt som att såväl direkt som indirekt diskriminering inte sker. CSN vill framhålla att möjligheten till tillsyn och rättslig prövning i detta avseende förutsätter en omfattande och detaljerad dokumentation av samtliga de överväganden som görs avseende dataanalyser och de åtgärder som vidtas hos den nya myndigheten. En god dokumentation minskar riskerna för övertramp, möjliggör tillsyn och underlättar för enskilda som upplever sig diskriminerade och vill söka rättelse.

6.2.5 Kontaktuppgifter som lämnats till myndigheten

- CSN instämmer i bedömningen att de kontaktuppgifter som har lämnats till myndigheten bör kunna ligga till grund för dataanalyser och urval.
- CSN anser samtidigt att även sådana kontaktuppgifter som myndigheter genom egna åtgärder har hittat bör kunna ligga till grund för dataanalyser och urval.
- CSN anser att en mera enhetlig hantering av adresser och kontaktuppgifter hos svenska myndigheter bör utredas vidare.

Även sådana kontaktuppgifter myndigheterna själva söker fram bör vara intressanta för Myndigheten för utbetalningskontroll

CSN instämmer i bedömningen att de uppgifter som anges i betänkandet är av vikt för dataanalyser och urval. CSN anser vidare att utöver kontaktuppgifter som en enskild lämnar självmant till olika myndigheter bör även kontaktuppgifter som myndigheterna själva funnit lämnas till myndigheten för utbetalningskontroll. CSN utför idag ett omfattande arbete med att efterforska adressuppgifter för låntagare som inte betalar sina studielån. Det är inte ovanligt att CSN hittar personer som är folkbokförda i Sverige men som bor utomlands sedan flera år. Dessa uppgifter lämnas i dag till folkbokföringen men de bör även vara av intresse för arbetet med dataanalyser och urval.

En mera enhetlig hantering av adresser och kontaktuppgifter hos statliga myndigheter bör utredas vidare

Stödtagare kan ofta ha en folkbokföringsadress och samtidigt uppge en annan och aktuell adress i sina kontakter med en myndighet. I många fall kan det också vara rimligt, eftersom bestämmelserna i folkbokföringslagen ([1991:481](#)) innebär att folkbokföringsadressen inte alltid kommer att återspegla en verklig bostadsadress. CSN ser samtidigt en vinst i en mer samordnad hantering av adresser som inte överensstämmer med en sökandes folkbokföringsadress och av andra kontaktuppgifter såsom e-postadresser och telefonnummer. Det är till exempel inte rimligt att en sökande ska behöva anmäla en sådan alternativ adress samt nya kontaktuppgifter till varje ny myndighet han eller hon kommer i kontakt med. Det är å andra sidan heller inte rimligt att en sökande samtidigt kan uppge helt olika adresser och kontaktuppgifter till olika myndigheter. CSN anser att en samlad hantering av kontaktuppgifter och alternativa adresser vore önskvärd. Utgångspunkten bör vara att den enskilde vid varje tillfälle endast kan ha en alternativ adress och en uppsättning kontaktuppgifter registrerade för sina kontakter med svenska myndigheter. En sådan samlad ordning bör underlätta för enskilda i deras kontakter med svenska myndigheter, och även motverka fusk och missbruk. CSN anser att

förutsättningarna för införa en sådan ordning, och de närmare formerna för den bör utredas vidare.

7 Inledande och fördjupade granskningar av felaktiga utbetalningar

- CSN anser att det oklart vad det föreslagna systemet med inledande och fördjupade granskningar innebär i praktiken. CSN kan därför inte bedöma hur förslaget skulle påverka myndigheten och myndighetens stödtagare.

Utredningen föreslår att den nya Myndigheten för utbetalningskontroll ska genomföra inledande och fördjupade granskningar av urvalsträffar från myndighetens dataanalyser och urval. Det framgår inte av betänkandet hur dessa granskningar är tänkta att genomföras i praktiken. CSN kan därför inte bedöma vad förslaget skulle innebära för CSN och myndighetens stödtagare.

7.2.2 Tre möjliga utfall av en inledande granskning

- CSN vill betona att underrättelser som urvalsträffar som skickas till beslutande myndigheter måste vara detaljerade och konkreta. Identifierade fall av misstänkt felaktiga utbetalningar kan annars behöva lämnas utan vidare åtgärd.

Utredningen föreslår att en inledande granskning kan resultera i att urvalsträffarna, utan vidare åtgärder, lämnas vidare till beslutande myndigheter för utredning. CSN vill i sammanhanget påpeka att utbetalande myndigheters möjlighet att agera kommer att vara avhängigt typen av uppgifter som den myndigheten för utbetalningskontroll kommer att leverera. CSN har exempelvis möjlighet att besluta om att hålla inne fortsatta utbetalningar av studiestöd enligt studiestödslagen, om det finns sannolika skäl att misstänka att rätten till studiestöd har upphört eller att stödet kommer att minska. Vagare och otydliga uppgifter om ett ärende utgör en urvalsträff, eller om att en stödtagare kan misstänkas ha tagit emot stöd felaktigt kommer inte att kunna läggas till grund för beslut att hålla inne utbetalningar. Sådana uppgifter kan visserligen föranleda CSN att inleda en utredning. Erfarenhetsmässigt har CSN dock ofta, utan tillgång till mera detaljerade uppgifter om vad ett eventuellt fel skulle bestå av, svårt att komma vidare i sådana utredningar. Underrättelser från Myndigheten för utbetalningskontroll måste därför vara så tydliga och konkreta som möjligt. I annat fall finns risk för att dessa underrättelser inte kommer att ge någon verklig effekt.

8.1 Myndigheten ska stödja och följa arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar

- CSN delar utredningens bedömning att det behövs ett samlat ansvar för att stödja och följa myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. CSN uppfattar att regeringen redan har föreslagit att Ekonomistyrningsverket (ESV) ska ges ett sådant uppdrag. För det fall utredningens förslag om att en ny Myndighet för utbetalningskontroll ska ha ett liknande uppdrag ska genomföras, bör ansvarsfördelningen visavis ESV förtydligas.

CSN delar utredningens bedömning att det finns behov av lösningar för att möjliggöra ett mera sammanhållet och systematiskt arbete hos myndigheterna för att motverka felaktiga utbetalningar. Enligt CSN:s uppfattning behövs det ett utpekad ansvar för att främja kunskapsutbyte mellan myndigheter. CSN ser därför positivt på att en utpekad organisation ges ett särskilt uppdrag att stödja och följa myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. CSN noterar samtidigt att regeringen i enlighet med förslagen i betänkandet *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* ([SOU 2019:59](#)) har föreslagit att Ekonomistyrningsverket (ESV) från och med 2021 ska tillföras medel för att inrätta en funktion som ska analysera, följa upp och bidra till samordning av myndigheternas arbete mot felaktiga utbetalningar.²⁰ För det fall utredningens förslag om att en ny Myndighet för utbetalningskontroll ska ha ett liknande uppdrag ska genomföras, måste ansvarsfördelningen visavis ESV förtydligas.

CSN vill även framhålla att det redan pågår en mängd olika myndighetsövergripande samarbeten i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet.²¹ CSN uppfattar att myndigheternas samverkan och uppdragsgivarens föreslagna och beslutade satsningar i vissa avseenden kan förefalla splittrad och fragmenterad. CSN anser att pågående satsningar och initiativ på området, inklusive ett samlat ansvar för samordning av myndigheternas arbete mot felaktiga utbetalningar, skulle vinna på konsolidering, tydligare gränsdragningar och en enhetlig styrning.

²⁰ Prop. 2020/21:1, [utgiftsområde 2](#), sid 90-91.

²¹ Exempelvis pågår på försäkringskassans initiativ sedan den 17 december 2019 ett myndighetsövergripande samarbete mellan 19 medverkande myndigheter för att stärka arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen. Se vidare [CSN:s remissvar på SOU 2019:59](#) (Fi2019/04199/BATOT, CSN dnr. ADM/2020:57).

9.9 Finansiering bör inte tas från det befintliga kontrollarbetet

- Utredningens förslag innebär att CSN kommer att få fler arbetsuppgifter och att myndigheten kan behöva utveckla system- och IT-lösningar. CSN kan inte bedöma hur myndighetens kostnader kan komma att påverkas av utredningens förslag.
- CSN konstaterar att förslaget om finansiering genom minskat förvaltningsanslag skulle få negativa konsekvenser för CSN:s ekonomi och befintlig verksamhet.

CSN förordar att finansiering av den nya myndigheten ska ske i enlighet med utredningens huvudförslag det vill säga utan minskade anslag för de myndigheter som berörs av förslagen.

Vid ett införande av en myndighet för gemensamma utbetalningar kommer CSN:s besparingar bestå av färre bankavgifter och mindre framtida kostnader för bankbyte. CSN kommer enligt betänkandet att även fortsättningsvis behöva ta emot frågor från kunder om utbetalningar. CSN ska dessutom lämna uppgifter till den nya Myndigheten för utbetalningskontroll och omhänderta dennas utredningar om fördjupad granskning. CSN:s lönekostnader kan därför förväntas öka. Omfattningen av de ökade arbetsuppgifterna för utredning och för ökad återkravshantering är svår att bedöma. Initialt kommer CSN också att få utbildningskostnader avseende nya regler och tekniska system samt utvecklingskostnader för IT-system. Förslaget om finansiering genom minskat förvaltningsanslag skulle därför få negativa konsekvenser för CSN:s ekonomi och befintlig verksamhet.

10.8.3 Bevarande och gallring

- CSN föreslår att personuppgifter avseende utbetalning av lån inte ska gallras hos Myndigheten för utbetalningskontroll förrän uppgifterna gallras hos CSN.

Med beaktande av att CSN betalar ut lån finns ett behov att uppgifter om utbetalningar finns kvar så länge lånet inte är slutreglerat. Av studiestödsdatalagen²² följer att personuppgifterna ska gallras senast två år efter utgången av det kalenderår då full betalning skedde eller betalningsskyldigheten annars upphörde. För att CSN ska ha möjlighet att bemöta invändningar från låntagare om utbetalning av lån under hela lånets livslängd har CSN därför behov av att uppgifterna inte gallras så länge återbetalning sker. CSN föreslår därför att gallring av personuppgifter

²² 16 § studiestödsdatalagen ([2009:287](#))

avseende utbetalning av lån inte sker hos Myndigheten för utbetalningskontroll förrän uppgifterna gallras hos CSN.

11. Offentlighet och sekretessfrågor

- CSN ser svårigheter i att bedöma behovet av kompletterande sekretessbestämmelser mot bakgrund av att det är oklart vilka uppgifter som kan komma CSN till del från den nya myndigheten i samband med redovisning av fördjupade granskningar.

11.1.1 Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska skyddas av sekretess

- Absolut sekretess innebär att det kommer att krävas särskilda tekniska lösningar, om den nya Myndigheten för utbetalningskontroll ska kunna besvara frågor från enskilda om utbetalningar.

CSN har tidigare framfört att frågor om utbetalningar i första hand bör hanteras av den nya Myndigheten för utbetalningskontroll, och att en sådan ordning enligt CSN:s uppfattning även kommer att följa av förvaltningslagen.²³ Sekretessbestämmelsen i förslaget till 40 kap. 7 d § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär samtidigt att det kommer att krävas ett system där enskilda, som kontaktar den nya Myndigheten för utbetalningskontroll med frågor om sina utbetalningar, kan identifiera sig på ett säkert sätt.

11.2.1 Uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer hänförliga till analyser och urval ska sekretessbeläggas

- CSN anser att förslaget till 17 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen och dess tänkta tillämpningsområde bör förtydligas i den fortsatta beredningen.

CSN anser att det är oklart vilken typ av uppgifter som kan anses omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 17 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen. Orsaken är otydlighet kring vissa av de begrepp som används i bestämmelsen, exempelvis begreppet ”riskfaktorer”. CSN befarar därför att bestämmelsen kan bli svår att tillämpa. CSN anser att bestämmelsen och dess tänkta tillämpningsområde bör förtydligas under den fortsatta beredningen. .

²³ Se avsnitt 5.3.1.

11.3.3 Uppgiftsskyldigheten ska vara begränsad

- CSN ställer sig frågande till hur de myndigheter som ska lämna uppgifter till Myndigheten för utbetalningskontroll ska kunna bedöma om uppgifterna behövs i den senare myndighetens verksamhet med dataanalyser och urval.

CSN ser en problematik i hur den sekretessbrytande bestämmelsen i form av uppgiftsskyldighet ska kunna tillämpas på avsett sätt. Det framgår att uppgifter som i och för sig räknas upp i uppgiftsskyldigheten inte kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen om uppgiften inte är av betydelse för de dataanalyser och urval som Myndigheten för utbetalningskontroll ska göra. CSN ställer sig frågande till hur en sådan bedömning ska kunna göras av den utlämnande myndigheten.

14.9.2 Konsekvenser för statliga myndigheter som ska anslutas till transaktionskontot

CSN

- CSN anser att det är oklart vilka uppgifter som ska föras över till den nya Myndigheten för utbetalningskontroll och vilka IT-lösningar som kommer att användas.
- CSN anser att utredningen bortser från myndighetens eventuella kostnader kopplade till att leverera uppgifter som underlag till den nya myndighetens arbete med dataanalyser och urval.
- CSN kan inte bedöma hur myndighetens kostnader kan komma att påverkas av utredningens förslag.

Flertalet av de förslag som lämnas i utredning om uppgiftsskyldighet för CSN kommer att medföra att CSN måste anpassa och utveckla sitt IT-stöd. CSN ser en risk i att utredningen underskattat myndigheternas kostnader för att genomföra de förändringar som kommer att krävas för informationsöverföring av uppgifter för dataanalys och urval samt betalningsuppdrag.

För CSN:s del kommer myndigheten att behöva utveckla hanteringen och systematiseringen av data i myndighetens handläggningssystem, vilket kan vara förenat med betydande utvecklingskostnader. Utan sådan utveckling kommer myndigheten att vara hänvisad till att personal vid myndigheten manuellt går igenom ett stort antal ärenden, för att kunna leverera underlag till Myndigheten för utbetalningskontroll. Ett sådant förfarande kan, beroende på vilka uppgifter som Myndigheten för utbetalningskontroll kommer att efterfråga, vara förenat med betydande lönekostnader.

Med hänsyn till de oklarheter som finns kring behovet av IT-utveckling kan CSN i dagsläget inte göra några kostnadsberäkningar. CSN:s bedömning är att kostnaderna är beroende av vilken typ av uppgifter som CSN ska leverera till den nya myndigheten samt de tekniska lösningar som tas fram. I dessa beräkningar finns även behov av att beakta framtida förvaltning av IT-systemen.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Forsberg efter föredragning av verksjuristen Ulrika Åsemar och utredaren Joacim Strömblad i närvaro av chefsjuristen Åsa Lindahl och avdelningschefen Jan Söderholm. I arbetet med remissvaret har även verksjuristen Petra Wredenbergh, studiestödsutredaren Veronica Andersson, kontrollern Charlotta Hansen, redovisningsansvarig Eva-Lisa Lindström, IT-arkitekten Mattias Lindahl samt verksamhetsutvecklarna Maria Grahn Sillén och Anna-Carin Eriksson deltagit.

Christina Forsberg

Ulrika Åsemar

Joacim Strömblad