

Initiativärende mot Centrala studiestödsnämnden (CSN) angående vissa frågor med anknytning till principen om allmänna handlingars offentlighet, m.m.

(Dnr 2151-2000)

Bakgrund

Vid en inspektion av CSN i Stockholm den 21–24 februari 2000 granskades slumpmässigt utvalda ärenden som hade handlagts av kontorets studiemedelsgrupp, vuxenstudiestödsgrupp och återbetalningsgrupp. Iakttagelserna och vad som i övrigt hade förekommit redovisades i ett protokoll (aktbilaga 1 i JO:s ärende med dnr 701-2000).

Inspektionen följdes upp med en inspektion av CSN:s huvudkontor i Sundsvall den 10–12 april och den 22–23 maj 2000.

Under inspektionen av huvudkontoret granskades slumpmässigt utvalda ärenden inom ärendegrupperna (dossier) 2321 (omprövning av beslut om studiemedel), 2322 (omprövning av omprövningsbeslut om studiemedel), 2325 (omprövning av beslut om extra studiemedel), 2331 (omprövning av beslut om särskilt vuxenstudiestöd) samt 2361 (omprövning av beslut om särskilt utbildningsbidrag). Vidare granskades de elva äldsta ärendena inom ärendegruppen 2321 som ännu inte hade lottats på en studiestödsutredare och de tio äldsta ärendena inom ärendegrupperna 2321, 2331 och 2361. I samband med inspektionen av huvudkontoret redovisades och diskuterades även de iakttagelser som JO hade gjort vid CSN i Stockholm.

Iakttagelserna som gjordes i samband med inspektionen av CSN:s huvudkontor och vissa uttalanden från JO:s sida i anledning av vad som framkommit vid granskningen, redovisades i ett protokoll (aktbilaga 1 i JO:s ärende med dnr 1280-2000 och aktbilaga 2 i JO:s ärende med dnr 701-2000).

Initiativet

Vissa av de frågor som uppkom på grund av iakttagelser vid inspektionerna avhandlades slutligt genom JO:s uttalanden i protokollet. Andra frågor var sådana att JO beslutade att inhämta CSN:s yttrande över vad som hade framkommit. Detta initiativ från JO:s sida rörde främst frågor med anknytning till offentlighetsprincipen, bl.a. registrering av allmänna handlingar och dokumentation. Initiativet rörde även frågor angående tidpunkten för när ett beslut skall anses meddelat, formerna för underrättelse om beslut, överklagandehänvisningar och handläggningen vid frivillig återbetalning. Initiativet har handlagts inom ramen för detta ärende (dnr 2151-2000).

Utredning

CSN, genom generaldirektören Björn Mårtensson, avgav ett remissvar.

I remissvaret hänvisades till ett nytt ADB-system som var under utveckling för att användas som stöd vid handläggning av studiemedelsärenden efter de förändringar av studiestödssystemet som skulle komma att äga rum den 1 juli 2001. Efter att CSN under ett läsår hade handlagt studiemedelsärenden

enligt den nya studiestödslagen (1999:1395) fann JO att granskningen vid inspektionerna och utredningen i ärendet skulle följas upp genom inhämtande av ytterligare information. Med anledning härav beslutades att byråchefen Christer Sjöstedt samt föredragandena Nils-Erik Elfstadius och Marie Wessling skulle besöka CSN:s huvudkontor. Syftet med besöket var huvudsakligen att inhämta upplysningar om och att erhålla en demonstration av den handläggning och dokumentation som skedde med stöd av det nya handläggningssystemet för studiemedelsärenden.

De nämnda tjänstemännen besökte CSN:s huvudkontor den 5 och 6 september 2002 (protokoll, aktbilaga 6 i detta ärende). Under besöket redogjordes för hanteringen av ansökningar om och utbetalningar av studiemedel i det nya studiestödssystemet och CSN:s rutiner när ett överklagande av studiemedelsbeslut inkom. Vidare demonstrerades handläggningssystemet i berörda hänseenden och diskuterades vissa allmänna frågor. Under besöket fick JO:s tjänstemän möjlighet att på egen hand granska vissa slumpmässigt utvalda ärenden rörande s.k. beviljning av studiemedel inklusive ärenden där ett studiemedelsbeslut hade överklagats till Överklagandenämnden för studiestöd. Granskningen var inriktad på hur handlingar och andra åtgärder hade registrerats i handläggningssystemet.

I beslut den 27 november 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Som framgår av det ovan anförda har min granskning huvudsakligen avsett handläggningen av ett antal slumpmässigt utvalda ärenden. Med anledning av vad som framkom vid den granskningen lämnar jag i det följande vissa synpunkter vad gäller de datasystem som används vid ärendehandläggningen. Jag vill här framhålla att dessa synpunkter skall ses mot bakgrunden av att det är ärendehandläggningen som varit föremål för granskningen och inte datasystemen som sådana.

Offentlighetsprincipen, registrering av allmänna handlingar, dokumentation, m.m.

För att medborgarna skall ha möjlighet att kontrollera den offentliga verksamheten är det viktigt att verksamheten bedrivs i så öppna former som möjligt och under insyn av allmänheten och massmedierna. En väsentlig del i denna offentlighetsprincip är grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet, den s.k. handlingsoffentligheten. Handlingsoffentlighetens syften är bl.a. att garantera rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen.

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Som handling i TF:s mening avses även en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. I 15 kap. sekretesslagen (1980:100) finns regler om registrering av allmänna handlingar m.m.. Där finns också särskilda bestämmelser i 9–14 §§ om upptagning för automatisk databehandling (ADB). Därutöver

finns det förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet när denne är part i ett ärende vid en myndighet.

Vid granskningen under inspektionerna framkom att det förhållandevis ofta var förenat med avsevärda svårigheter att följa ärendehandläggningen. Som exempel kan nämnas att det i vissa fall inte var möjligt att utläsa vilka handlingar som hade getts in eller upprättats i ärendet. Det var inte heller alltid möjligt att se vilka uppgifter som hade inhämtats eller vilka andra handläggningsåtgärder som hade vidtagits.

Påfallande ofta hade inkomna eller upprättade handlingar registrerats under den i sammanhanget vilseledande beteckningen ”tjänsteanteckning”. Som exempel på handlingar som hade registrerats på sådant sätt kan nämnas av studiestödstagaren inlämnade kompletteringar, uppgift från en skola om studieavbrott och förfrågningar från den enskilde. Det uppmärksammades även att ett beslut som CSN hade meddelat i ett återkravsärende hade registrerats under beteckningen ”tjänsteanteckning”.

När det gällde ärenden rörande vuxenstudiestöd konstaterades att det inte var möjligt att följa ärendena ”historiskt” eftersom ett gammalt beslut försvann i samma stund som ett nytt beslut fattades. Beslut och förelägganden var registrerade med ett omfattande kodsysteem, och det var inte alltid möjligt att rekonstruera hela texten på handlingar som CSN hade skickat till studiestödstagaren.

Vidare uppmärksammades att handläggningssystemet för ”beviljning” av studiemedel enligt den då gällande studiestödslagen (1973:349) innehöll flera olika ”bilder”. För att få en överblick över handläggningen måste information hämtas från olika ställen i systemet, vilket föranledde att det för en utomstående betraktare i vissa fall var svårt att följa ärendehandläggningen. Med undantag för det nyare återbetalningssystemet var det inte heller möjligt att se eller rekonstruera hela texten på kompletteringsförelägganden och beslut.

Såvitt avser de nu nämnda frågorna anförde CSN huvudsakligen följande.

Den tekniska utvecklingen inom CSN

CSN började redan under senare delen av 1970-talet använda ADB som hjälpmedel vid handläggningen av studiemedel. Vid denna tidpunkt fanns redan ett ADB-system i drift för handläggningen av återbetalningsärenden. Dessförinnan var alltså handläggningen av beviljningsärenden helt manuell, och alla uppgifter i ett studiestödsärende fanns alltså i pappersakter. Då CSN konstruerade det första ADB-systemet för handläggning av studiemedelsärenden skedde detta på sätt att för ärendets handläggning – då främst det kommande beslutet – relevanta uppgifter kom att registreras beträffande enskild sökande. Syftet med ADB-systemet var alltså att registrera uppgifter för beviljning och utbetalning av studiemedel för att därigenom öka snabbheten i handläggningen. De uppgifter/handlingar som CSN fått från sökande och de uppgifter CSN tillfört ärendet under handläggningen antecknades manuellt på själva studiemedelsansökan. Registreringar på själva ansökningshandlingen utvisade allt som skett i ärendet.

Det första ADB-systemet var till sin konstruktion således ett hjälpmedel vid handläggningen av studiemedelsärenden för främst kompletteringar, expedieringar och utbetalningar av studiemedel. CSN antecknade därutöver på studiemedelsansökan vad som gjorts i ärendet, t.ex. vilket beslut som fattats och om t.ex. beslut ändrats. Eventuella tillkommande inkomna eller upprät-

tade handlingar sorterades in i studiemedelsansökan som alltså var själva akten i ett studiemedelsärende. Det första ADB-systemet för studiemedels-handläggning ersattes efter cirka tjugo år av ett nytt system som konstruerats med beaktande av särskild analys av de – såväl direkta som indirekta – krav som bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och förvaltningslagen ställer på en myndighet som CSN för att en god offentlighetsstruktur i myndighetens ärendehantering skall anses föreligga. En orsak till att implementeringen av vad som anförts i analysen inte i dag leder till önskat resultat är att CSN efter det att analysen gjorts införde elektronisk dokumenthantering (EDH). De handläggningsrutiner som gällde då det första ADB-systemet togs i drift måste sägas ha uppfyllt kravet på god offentlighetsstruktur eftersom själva studiemedelsansökan innehöll samtliga allmänna handlingar och genom manuella påtecknanden också utvisade allt vad som hänt i ärendet.

Då det senaste ADB-systemet för studiemedelshandläggning togs i bruk hade således en väsentlig förändring skett inom CSN vad avser hanteringen av studiemedelsärenden. CSN hade alltså börjat tillämpa EDH varför studiemedelsansökningarna scannades in. Det fanns alltså inte längre någon ansökan att göra anteckningar på. Då EDH-tekniken infördes befann sig CSN i slutfasen av konstruktionen av det ADB-system som nu används för handläggning av studiemedelsansökningar. Detta ADB-system konstruerades som fullständigt handläggningssystem i vilket det skulle vara möjligt att följa ett ärendes handläggning. Systemet har för detta ändamål en händelselista, en dokumentlista och en lista över ”studiekontroller”. Händelselistan är tänkt att utgöra diariet i ärendet och dokumentlistan är tänkt att utvisa samtliga handlingar i ärendet. Av listan över studiekontroller framgår att CSN t.ex. inhämtat uppgifter från Ladok avseende registreringar på utbildning som lett till utbetalning.

Omkring år 1985 utvecklade CSN ett datasystem för handläggningen av särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Detta system var i grunden konstruerat på samma sätt som CSN:s första ADB-system för studiemedelshandläggning dvs. som ett hjälpmedel vid handläggningen men förutsatte sådana manuella rutiner som anteckningar på ansökningshandlingen för att en komplett dokumentation i ärendet skulle ske. 1997 tog CSN, efter endast ett par månaders konstruktions- och förberedelsearbete, i bruk ett särskilt ADB-system för handläggningen av särskilt utbildningsbidrag. Detta system är också konstruerat för att i första hand i huvudsak registrera beslut och utbetalningar och är ett komplement till de manuella rutinerna vid handläggningen. Utöver den ytterst korta förberedelse tiden kom antalet ansökningar om särskilt utbildningsbidrag under hösten 1997 att bli ungefär dubbelt så många som förutsatts från både regeringens och CSN:s sida.

Från och med hösten 1995 använder CSN som tidigare nämnts vid ärendehandläggningen på lokalkontoren EDH för dokumenthantering. /---/

Sammanfattningsvis kan konstateras att CSN under de senaste 25 åren tagit omfattande teknik till hjälp för att försöka förkorta handläggningstiderna och öka tillgängligheten etc. Denna tekniska utveckling har med hänsyn till de stora volymökningar som CSN samtidigt under dessa år fått vidkännas fått tas i produktion utan tillräcklig testverksamhet och kanske främst för kort utlärningsstid för CSN:s personal. Av vad ovan sagts framgår att de tidigare tekniska datasystemen till sin grund konstruerats som hjälpmedel vid den manuella handläggningen. CSN:s olika tekniska system för handläggning av studiestödsärenden utvisar också skillnader avseende konstruktion och användningssätt och detta i förening med korta inlärningsperioder för personalen kan naturligtvis leda till brister i överskådligheten avseende handlingar och uppgifter som registreras i enskilda ärenden på sätt som inte var tänkt. Ett exempel på detta kan vara vad som påtalas i rapporten angående brev som registreras under tjänsteanteckning. Ett sådant förfarande leder inte till någon registrering i händelselistan, dvs. diariet, inom datasystemet. För att detta

skall ske krävs att brevet scannas in som dokument. Ett inkommet brev i ett studiestödsärenden är en allmän handling som naturligtvis skall hanteras som ett inkommet dokument.

Med hänsyn till de ärendevolymen CSN har att hantera har det varit absolut nödvändigt att utveckla tekniska hjälpmedel för handläggningen. Denna tekniska utveckling har också varit nödvändig för att CSN skall kunna göra prognoser och uppföljning av verksamheten på sätt statsmakterna begär av myndigheten. Tyvärr kan konstateras att i den hårda prioritering CSN varit tvungen att göra både av tidsskal men även ekonomiska skäl har utvecklingen av ADB-systemen i praktiken medfört att offentlighetsstrukturen vid hanteringen av ärenden inte nått önskvärd kvalitet. En numera uppenbar orsak härtill är att CSN inför införandet av EDH vid handläggningen inte analyserade vilka konsekvenser en sådan väsentlig förändring skulle få i förhållande till hur CSN:s ADB-system konstruerats och används. Ovannämnda exempel på hur inkomna brev i studiestödsärenden felaktigt kan hanteras visar på behovet av personalutbildning men även större anpassningar inom ADB-systemen med hänsyn till CSN:s användning av EDH i ärendehandläggningen.

Vid en närmare analys av hur CSN registrerar allmänna handlingar i anledning av vad som anförs i rapporten kan således konstateras att de nya tekniska datasystemen som numera används inom CSN medger möjligheter vad avser sättet för registrering av handlingar och uppgifter så att större överskådlighet nås. Orsaken till brister i överskådligheten i ärenden torde då snarast stå att finna i brister vid personalens användning av datasystemen i det dagliga arbetet. CSN har under många år, som redan tidigare nämnts, arbetat under stor tidspress och härtill kommer att verksamheten under de senaste åren varit underfinansierad. Då nya datasystem därför snabbt måste ge effektivitetsvinster – såväl tidsmässiga som ekonomiska – i verksamheten finns betydande risker dels att systemen tas i bruk alltför tidigt utan erforderliga tester, dels för att personalens utbildning och träning inför införandet av nya datasystem eftersättes. Att så varit fallet beträffande CSN:s personal är uppenbart för CSN:s ledning. Även uppföljning vid personalens användning av nykonstruerade datasystemen har varit bristfällig vilket är särskilt olyckligt då de tekniska förändringarna varit så många och genomgripande under de senaste åren.

Utvecklingen av ett nytt datasystem inom CSN samt CSN:s ekonomiska ramar

För närvarande pågår ett intensivt arbete inom CSN att utveckla ett nytt datasystem för studiemedel och detta system skall tas i drift under senare delen av våren 2001 i anledning av den nya studiestödslag som träder i kraft den 1 juli 2001. Återigen har CSN haft en mycket kort förberedelsestid för detta nya datasystem. Så sent som under mitten av juni månad 2000 meddelade regeringen de bestämmelser som skall verkställas av CSN genom användande av ett nytt datasystem. I praktiken får CSN alltså en förberedelsestid på ungefär tre kvartal för konstruktion av ett nytt datasystem samt utbildning av personalen som till den första juli 2001 skall behärska dels ett nytt regelverk, dels ett nytt ADB-system.

Vid det senaste årsskiftet (1999/2000, JO:s anm.) tog CSN i drift ett nytt datasystem för återbetalning. Vid konstruktionen av det nya återbetalningssystemet har särskilt beaktats frågor om dokumentation av uppgifter och överskådlighet i återbetalningsärenden. Klara förbättringar har också gjorts för att åstadkomma bättre registreringar och överskådlighet.

Även vid arbetet med återbetalningssystemet fanns en stor tidspress, främst påkallad av det förestående millennieskiftet. Tidspressen medförde även där att utbildning av personalen i det nya återbetalningssystemets användning skedde redan innan datasystemet var helt färdigutvecklat. Denna situation har under tidigare år tyvärr varit vanlig och naturligtvis resulterat i att personalen inte utbildas i att använda systemet fullt ut. Bristfällig utbild-

ning kan också medföra att personalen på egen hand söker nya användningsvägar och arbetsmetoder i ett nytt datasystem.

Sammanfattning

Inför arbetet med uppbyggnaden av det nya datasystemet för studiemedels-handläggning har CSN beaktat de synpunkter som lämnats i protokollet från inspektionen för att därigenom i görligaste mån nå önskade förbättringar. En omfattande utbildningsplanering finns för all personal inför den nya studie-stödslagens ikraftträdande. Utbildningsinsatserna påbörjas redan under hösten 2000.

De diskussioner om och analyser av hur verksamheten handläggnings-mässigt bedrivs, som CSN haft i anledning av de påpekanden som görs i pro- tokollet över inspektionen, visar främst på brister avseende personal- utbildning och uppföljning av hur personalen använder ADB-systemen för registreringar och dokumentation av uppgifter i ärenden. CSN söker vid upp- byggnaden av det nya datasystemet mer systematiskt behandla frågor rörande dokumentation och överskådlighet så att en bättre offentlighetsstruktur vinnns. Den omständigheten att CSN ännu under flera år kommer att arbeta med att registrera uppgifter och handlingar i olika äldre datasystem medför även att CSN får ägna extra uppmärksamhet åt dessa frågor för att söka skapa ett en- hetligt sätt att registrera uppgifter och handlingar för att överskådligheten därigenom kan bli så enhetlig som möjligt. CSN kan dock inte prioritera – av såväl tidsmässiga som ekonomiska skäl – att förändringar görs i gamla data- system som inom ett par år inte längre skall användas även om sådana föränd- ringar kan vara önskvärda. En uppstyrning av handläggningsrutiner bör dock kunna leda till betydande förbättringar i berört hänseende.

Avslutningsvis kan konstateras att CSN:s ekonomiska ramar har stor bety- delse när det gäller att upprätthålla en hög kvalitet. Med nuvarande ramar inför verksamhetsåret 2001 och med det tryck på nyutveckling av datasystem för att tillgodose bland annat det nya regelverkets absoluta behov av föränd- ringar, är möjligheterna begränsade för CSN att nu avsätta ytterligare resurser för utveckling av högre kvalitativa lösningar.

CSN har omkring 1 100 anställda och omkring två miljoner kunder. Under vissa veckor av året har CSN cirka 100 000 kundkontakter som skall tas om hand av cirka 700 anställda (enligt CSN:s budgetunderlag den 20 februari 2002, sid. 12). Det är en självklarhet att CSN:s ärendehantering måste ske med stöd av datorbaserade handläggningssystem och en hög grad av maski- nell handläggning. Såvitt jag kan bedöma synes det även vara rationellt att myndigheten använder EDH-teknik, dvs. elektronisk dokumenthantering. Tekniken innebär att handlingarna i ett ärende scannas och kan läsas av hand- läggare inom hela myndigheten (om det inte kan antas att en handling inne- håller uppgifter som omfattas av sekretess; se vidare nedan).

Allmänhetens och parters möjlighet till insyn i en myndighets verksamhet får inte vara beroende av vilket medel myndigheten använder för sin ärende- hantering. Användningen av datorbaserade handläggningssystem får varken innebära något intrång i den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen eller den enskildes rättssäkerhet. De system som utvecklas måste därför vara an- passade så att offentlighetsprincipen och den enskildes rättssäkerhet inte äventyras.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras (diarieföras) utan dröjsmål. Registrering får emellertid underlåtas i fråga om allmänna

handlingar för vilka sekretess inte gäller, dock under förutsättning att handlingarna i stället hålls ordnade på sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om en handling har inkommit eller upprättats.

En ovillkorlig registreringskyldighet gäller sålunda bara för allmänna handlingar som omfattas av sekretess. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingarna inkommit eller upprättats. Det är t.ex. inget som hindrar att den handling som initierar ett ärende registreras medan övriga handlingar i ärendet, om de inte innehåller uppgifter som kan vara föremål för sekretess, ordnas så att deras existens utan omgång kan fastställas. När myndigheten har bestämt sig för ett visst system – registrering eller ”bara” ordnad förvaring – är det nödvändigt att systemet tillämpas på ett konsekvent sätt.

I 15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen anges att regeringen får föreskriva undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag hos en myndighet som förekommer i betydande omfattning. Regeringen har meddelat sådana undantag från registreringskyldigheten genom föreskrifter i 5 § sekretessförordningen (1980:657). Handlingar som hör till ärenden hos CSN omfattas inte av dessa föreskrifter.

När det gäller myndigheter som använder datasystem för sin handläggning finns det som tidigare nämnts, utöver de grundläggande reglerna om allmänna handlingar, viktiga bestämmelser i sekretesslagen. Bland dessa bör särskilt nämnas 15 kap. 9 § sekretesslagen som har följande lydelse.

Myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Därvid skall myndigheten särskilt beakta

1. att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar,
2. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,
3. att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,
4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

Myndigheten skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

Av det refererade lagrummet framgår att en myndighet som använder datasystem för sin handläggning skall ordna dessa med beaktande av offentlighetsintressena. I förarbetena till bestämmelserna talar man om en god offentlighetsstruktur (se prop. 1981/82:37 s. 18 f. och 1990/91:60 s. 32 f., jfr även Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande SOU 2002:97 ”Ordning och reda bland allmänna handlingar”). Med en god offentlighetsstruktur avses att myndigheterna skall arbeta under öppenhet men samtidigt ge skydd åt sekretessbelagda uppgifter. Verksamhetssystemen måste givetvis byggas upp och anpassas efter den praktiska verksamhet som de skall fungera i. En myndighets överväganden vid utvecklingen av IT-verksamheten får

emellertid inte enbart styras av tekniska, ekonomiska och administrativa överväganden. Intresset av en rättssäker handläggning och av insyn i verksamheten måste också väga tungt, inte minst när det gäller möjligheten att få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet. Detta ställer särskilda krav på diarium, sökhjälpmedel och annan information som kan ge en överblick.

I sammanhanget bör påpekas att en införd uppgift i en allmän handling i princip aldrig får raderas. Om en uppgift rättas, måste den felaktiga uppgiften fortfarande vara klart avläsbar.

Den muntliga information som inhämtas samt de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning, och som kan ha betydelse för utgången i ärendet, måste enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) dokumenteras. Något formellt hinder mot att anteckningen görs i ett diarium eller liknande finns inte. Är det fråga om mera omfattande anteckningar får det dock anses lämpligare att sådana förs i en särskild handling.

Även uppgifter som inte direkt tillför ett ärende några sakuppgifter men som rör ärendets yttre gång måste i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter.

Om en myndighet använder sig av ADB har vidare bestämmelserna i 15 kap. 14 § sekretesslagen betydelse. Lagrummet har följande lydelse.

Om en myndighet för handläggning av ett mål eller ärende använder sig av en upptagning för automatisk databehandling, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Bestämmelsen har tillkommit för att säkerställa att den som granskar ett mål eller ärende i efterhand skall kunna göra klart för sig vilka uppgifter som påverkat beslutet i målet eller ärendet. Att upptagningarna överförs till läsbar form är, enligt förarbetena, dessutom en förutsättning för att myndigheten skall kunna ge en part insyn i utredningsmaterialet i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser (se prop. 1973:33 s. 141 f. angående motsvarande bestämmelse som tidigare fanns i den numera upphävda datalagen [1973:289]). Som ett särskilt skäl att underlåta en överföring bör kunna räknas att upptagningen finns lätt tillgänglig, t.ex. via en bildskärm.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att en redovisning görs i ärendet av uppgifter som ligger till grund för beslutsfattandet och som belyser handläggningen i övrigt. En sådan redovisning är en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten både från myndighetens ledning och från utomstående tillsynsorgan. Givetvis är dokumentationen även viktig för att beslutet skall fattas på ett fullgott underlag. Vidare är den en förutsättning för parter och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet och för att ärendet skall kunna handläggas även i den ordinarie handläggarens utvaro.

Att vikt läggs vid vad som sagts ovan och att noggrannhet råder är också av betydelse för att myndigheterna skall kunna efterfölja bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen. Lagrummet föreskriver som huvudregel att ett ärende, som avser myndighetsutövning mot någon enskild, inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som

har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den.

CSN tillämpar den rutinen att allmänna handlingar i ett ärende registreras (diarieförs) enligt bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen. Som framgått uppmärksammades vid inspektionerna brister när det gällde registreringen. Jag vill här särskilt peka på att allmänna handlingar felaktigt hade registrerats i händelselistan under beteckningen ”tjänsteanteckning”. Förfarandet uppmärksammades även vid granskningen av ärenden som handlagts i de nyare datasystemen för återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1973:349) och för ”beviljning” av studiemedel enligt den nya studiestödslagen.

Som framgår av CSN:s remissvar var de datasystem som användes för handläggningen av ärenden om särskilt vuxenstudiestöd (SVUX/SVUXA) och särskilt utbildningsbidrag (UBS) från början avsedda att utgöra ett komplement till de manuella rutinerna. I och med införandet av EDH-tekniken kom systemen att användas på ett sätt som inte var planerat när de konstruerades. Iakttagelserna vid inspektionerna har gett vid handen att denna utvidgning av användningsområdet innebar att möjligheten till insyn i ärendehandläggningen fick stå tillbaka på ett sätt som inte kan accepteras. Bristerna i vissa ärenden var sådana att en granskning av handläggningen var helt omöjlig att genomföra. Min bedömning är att de aktuella handläggningssystemen, såsom de kom att användas av CSN, inte alltid tillgodsåg lagstiftningens krav på en god offentlighetsstruktur.

Handläggningssystemet för ärenden rörande studiemedel enligt den då gällande studiestödslagen (1973:349) var betydligt förbättrat i förhållande till de system som användes för handläggning av de nämnda vuxenstudiestöden. Systemet var emellertid, som nämnts tidigare, konstruerat på ett sådant sätt att det för en utomstående betraktare var svårt att få en överblick över hur ett ärende hade handlagts.

Inspektionerna och utredningen i övrigt visade att de handläggningssystem som användes för återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1973:349) och för handläggning av ärenden om ”beviljning” av studiemedel enligt den nya studiestödslagen hade förbättrats ytterligare vid en jämförelse med de äldre granskade systemen. Det var okomplicerat att följa ett ärendes handläggning vid en granskning av ärendets s.k. händelselista. Vidare kunde de diarieförda och scannade handlingarna enkelt hämtas ur systemet. Man var emellertid fortfarande tvungen att ta fram flera olika ”bilder” för att få en helhetssyn över vad som fanns i ärendet. Såvitt granskningen utvisade var dock systemet för registrering av allmänna handlingar och dokumentation av andra åtgärder i ärendena tillfredsställande från ett offentlighets- och förvaltningsrättsligt perspektiv. Som jag redan har nämnt förekom det emellertid även i dessa system att handlingar felaktigt registrerades under beteckningen tjänsteanteckning trots att systemen medgav registrering under mer adekvata beteckningar.

I och med den studiestödsreform som trädde i kraft den 1 juli 2001 avvecklades särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa som en särskild form av stöd. Vuxenstudiestöd utgår i stället som studiemedel enligt bestämmelserna i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655). Under en övergångstid kan de särskilda stödformerna beviljas till de studerande som före den 1 juli 2001 hade påbörjat en utbildning med dessa stöd, dock längst t.o.m. den 30 juni 2003. Avsikten är vidare att det särskilda utbildningsbidraget skall upphöra den 31 december 2002 i samband med införandet av det nya rekryteringsbidraget till vuxenstuderande (se prop. 2001/02:161 s. 50 och lagen [2002:624] om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande). Med hänsyn till att de ifrågavarande stödformerna är under avveckling finner jag inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i anledning av vad som har framkommit i dessa delar.

Sammanfattningsvis visar utredningen att CSN i övrigt, såvitt avser de granskade ärendena, har fungerande ärendehandläggningssystem för registrering av allmänna handlingar (diarieföring) och dokumentation av andra åtgärder. Det är emellertid uppenbart att de utbildningsinsatser som har vidtagits inte har varit tillräckliga när det gäller de anställdas användning av ADB-systemen för registrering och dokumentation. Jag förutsätter att CSN fortsätter sina utbildningsinsatser och även följer upp dessa.

Särskilt om sekretessbelagda handlingar, m.m.

Trots att det fanns tekniska möjligheter att registrera allmänna handlingar i den s.k. händelselistan uppmärksammades under inspektionerna flera ärenden där ingivna läkarintyg inte hade registrerats. Intygen innehöll sådana uppgifter om sökandens personliga förhållanden att det med fog kunde antas att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 9 kap. 5 § sekretesslagen.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

Som tidigare nämnts använder CSN numera EDH för dokumenthantering. Inkomna handlingar scannas in i EDH-systemet och alla handlingar som kommer in vid ett och samma tillfälle scannas under ett dokument. Någon genomläsning av handlingarna sker inte vid inscanningen utan detta sker först då handläggare tar upp ett dokument för handläggning. Inom EDH-tekniken finns möjlighet att åtkomstskydda ett dokument vilket då medför att dokumentet inte kan läsas på skärmen och endast ett fåtal handläggare på kontoret har särskild behörighet att ta fram ett åtkomstskyddat dokument. Vad en handläggare som t.ex. i en ansökan finner ett känsligt läkarintyg då skall göra är att först kopiera dokumentet därefter ta bort det tidigare inscannade dokumentet för att sedan scanna in ärendet på nytt varvid läkarintyget scannas som ett separat dokument och åtkomstskyddas. I ärendet finns då två dokument och detta framgår av dokumentlistan och händelselistan utvisar att ärendet scannats in på nytt.

En sådan rutin får anses ersätta den rutin som gäller då handlingar inte scannats in nämligen att motsvarande läkarintyg läggs i ett egenklustrat kuvert i akten och att påteckning sker med uppgiften om att det är ett läkarintyg och ordet hemlig skrivs på kuvertet alternativt att uppgift finns i akten om inkommet läkarintyg och att detta förvaras särskilt i låst dokument-/kassaskåp.

Mot bakgrund av vad som anförts i protokollet finner CSN skäl att ånyo informera personalen om vilka handläggningsrutiner som gäller i berörd fråga. Det är då viktigt att också uppmärksamma personalen på att rutinen naturligt-

vis skall tillämpas inte bara då fråga är om känsliga läkarintyg utan även på t.ex. personliga uppgifter som lämnas i ärenden där t.ex. en skälsprövning aktualiseras, om uppgifterna är av den art att de vid en sekretessprövning kan antas komma att inte lämnas ut av CSN. Utbildning i reglerna om offentlighet och sekretess sker fortlöpande inom CSN:s organisation men rättsområdet som sådant är inte lättillgängligt.

Av utredningen framgår vidare följande.

Inkomna handlingar scannas av ett företag i Strömsund. Handlingarnas närmare innehåll granskas först efter det att en studiestödsutredare har tagit fram den scannade handlingen. Den mellanliggande tiden skall i normalfallet inte överstiga en vecka.

En inkommen handling, som innehåller uppgift för vilken sekretess kan antas gälla, registreras i händelselistan/diariet som vanligt, t.ex. som ”komplettering inkommen”. Om någon försöker att ta fram den scannade handlingen anges ”Dokumentet är åtkomstskyddat – kontakta behörig handläggare”. Själva dokumentet är inte möjligt att ta fram. Bedömningen om handlingen skall åtkomstskyddas eller inte görs först när en studiestödsutredare tar fram och granskar den inkomna handlingen.

Den i remissvaret beskrivna rutinen för åtkomstskydd är densamma vid handläggning av ”beviljningsärenden” enligt den nya studiestödslagen.

Min granskning har inte varit inriktad på frågan hur uppgifter som kan antas omfattade av sekretess åtkomstskyddas inom myndigheten. Jag har inte heller granskat IT-säkerheten i övrigt. Vad CSN har anfört föranleder ändå följande synpunkter.

Givetvis måste man ställa höga krav på skydd för den enskildes personliga integritet när handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter, eller som kan antas innehålla sådana uppgifter, scannas i datasystemet. Såvitt jag kan bedöma synes den i remissvaret beskrivna rutinen i huvudsak tillgodose detta krav. Jag vill i sammanhanget dock göra det påpekandet att förfarandet synes innebära att en ingiven handling, som kan antas innehålla sekretesskyddade uppgifter, ligger ”öppen” ett antal dagar innan någon inom myndigheten tar ställning till frågan om handlingen skall åtkomstskyddas eller inte.

Som nämnts tidigare uppmärksammades vid inspektionerna ingivna läkarintyg som över huvud taget inte hade registrerats som inkomna handlingar.

Tidpunkt för när ett beslut skall anses meddelat

En myndighet som finner att ett beslut är uppenbart oriktigt kan under vissa i 27 § förvaltningslagen angivna förutsättningar ompröva beslutet. En förutsättning för att ompröva beslutet är att ändringen inte blir till nackdel för någon enskild part. En myndighet har även vissa begränsade möjligheter att ändra för den enskilde gynnande beslut. Innan ett beslut är meddelat har en myndighet möjlighet att återkalla eller ändra detta. Frågan är då när ett beslut inte längre kan återkallas eller ändras, dvs. vinner s.k. negativ rättskraft.

Enligt förvaltningsrättslig praxis vinner s.k. gynnande beslut, t.ex. ett beslut att bevilja studiemedel, som regel negativ rättskraft senast vid den tidpunkt när beslutet expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressater-

2003/04:JO1

na. Skyldigheten att expediera ett beslut anses emellertid föreligga endast i fall då det förekommer en speciell författningsregel enligt vilken myndigheten är skyldig att på angivet sätt meddela eller tillhandahålla beslutet (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 348 och där gjorda hänvisningar). Sådana särskilda bestämmelser saknas när det gäller beslut av CSN i studiemedelsärenden. Den allmänna bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen om att en part skall underrättas om innehållet i ett beslut utgör inte en föreskrift om att beslutet skall expedieras.

Vid inspektionen av CSN i Stockholm upplystes att ett beslut var färdigt för utskick så snart det var färdigskrivet av handläggaren och handläggaren genom en tangentryckning verifierade detta i datasystemet. Beslutet skickades sedan ut centralt från CSN:s huvudkontor. Under inspektionen framfördes den uppfattningen att ett beslut kunde ändras efter att det hade verifierats i datasystemet fram till dess att det hade skickats ut av huvudkontoret.

Med anledning av vad som framkommit aktualiserades frågan om vid vilken tidpunkt CSN:s beslut vann negativ rättskraft.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

CSN:s beslut är direktuppdaterade i CSN:s datasystem vilket medför att så fort en handläggare registrerat ett beslut i datasystemet är beslutet direkt möjligt att se inom hela organisationen. En expediering av beslutet kan då omedelbart ske vid telefonsamtal inom hela CSN och är också möjligt att ta del av genom Internet (av sökanden genom användning av en s.k. pinkod, JO:s anm.) redan innan beslutet lämnas för postbefordran. Den omständigheten att beslutet avsänds för postbefordran först efter arbetsdagens slut medför alltså ingen möjlighet för handläggare att under resten av dagen ändra ett bifallsbeslut eftersom beslutet är meddelat så fort det registrerats.

CSN anser att det finns klara fördelar med att direktuppdatera besluten eftersom enskild då så fort som möjligt kan få uppgift om att CSN fattat beslut i deras ärende. Det är också mycket vanligt att sökande ringer och efterfrågar beslut i sitt ärende. Alla handläggare inom CSN bör därför vara väl medvetna om att många av CSN:s beslut i praktiken expedieras muntligt varefter det skriftliga beslutet bara rättsligt sett blir en bekräftelse på ett redan tidigare meddelat beslut. Det finns anledning att ånyo påminna CSN:s personal om hur expediering av beslut rent rättsligt kan ske.

Vid besöket i september 2002 upplystes om att även besluten i det nya studiemedelssystemet är direktuppdaterade på det sätt som beskrivs i remissvaret.

Som framgår av remissvaret kan sökanden läsa beslutet med hjälp av en s.k. pinkod direkt när handläggaren har registrerat sitt beslut i datasystemet. Myndigheten har då vidtagit de nödvändiga tekniska åtgärderna för att en utomstående skall kunna ta del av uppgifterna i läsbar form. Beslutet får därför anses vinna negativ rättskraft vid denna tidpunkt. Därefter kan ändringar av ett gynnande beslut endast ske i begränsad utsträckning i enlighet med förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer härom.

Jag förutsätter att CSN redan har vidtagit i remissvaret förutskickade åtgärder för att påminna CSN:s personal om hur ”expediering” av beslut sker och under vilka förutsättningar ett beslut kan ändras.

Underrättelse om beslut, m.m.

Enligt 21 § första stycket förvaltningslagen skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock, enligt samma lagrum, inte underrättas om det är uppenbart obehövt.

Vid inspektionen av CSN i Stockholm uppmärksammades följande förhållande. Om sökanden för samma tidsperiod skickat in flera ansökningar avseende olika utbildningar och/eller olika stödformer fattades *ett* bifallsbeslut medan de övriga ansökningarna avlogs med motiveringen att ”studierna ej påbörjats”. Studiestödstagaren underrättades emellertid endast om bifallsbeslutet.

Vid inspektionen av CSN i Stockholm framkom vidare bl.a. att flera likalydande beslut i studiemedelsärenden hade fattats och skickats till studiestödstagaren i samma ärende utan synbar anledning. Såvitt framkom berodde detta på begränsningar i ADB-systemet som ledde till att ett ärende som av något skäl ”öppnades” på nytt av handläggaren inte kunde ”stängas” på annat sätt än att ett nytt ”beslut” fattades. ADB-systemet hade dock en funktion som innebar att ett sådant ”beslut” inte skickades ut till den enskilde.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

CSN har i ett par yttranden till JO i anledning av klagomål från enskild under det senaste året funnit anledning att framföra det olyckliga i att enskild studerande måste till CSN lämna in flera ansökningar om olika ekonomiska stöd för en och samma utbildning under viss bestämd tid. Med hänsyn till bl.a. att dels reglerna för de olika stöden är olika, dels ersättningsnivåerna varierar mycket är detta förfarande tyvärr nödvändigt om enskild sökande skall kunna beviljas det mest fördelaktiga stödet under utbildningen och i undantagsfall över huvud taget kunna beviljas något ekonomiskt stöd under den planerade utbildningstiden. I dessa ärenden söker CSN så snabbt som möjligt handlägga ansökningarna och bedöma vilket av de sökta stöden som är möjligt att bevilja och mest fördelaktigt för enskild och sedan meddela ett beviljningsbeslut till sökande. Antalet ärenden då sökande ansökt om mer än ett stöd under utbildningstiden har stadigt ökat under senare år, särskilt efter år 1997 då särskilt utbildningsbidrag infördes.

Ur förvaltningsrättsligt perspektiv skall varje ärende som anhängiggörs hos en myndighet resultera i beslut som delges sökande. CSN har också tekniska lösningar för detta och öppna ärenden bevakas. Så fort det i CSN:s datasystem registrerats ett bifallsbeslut sänds automatiskt ut avslagsbeslut på övriga ansökningar. Avslagsmotiveringen är då att sökanden t.ex. beviljats särskilt utbildningsbidrag. Denna rutin gäller alltså då sökanden lämnat **en** ansökan avseende SVUX, SVUXA och UBS. Någon teknisk lösning för att hantera situationer då sökanden för samma utbildning och samma tid lämnat **två** ansökningar avseende t.ex. både SVUX, SVUXA och UBS finns inte. I dessa situationer krävs alltså stor uppmärksamhet från handläggarens sida då det i datasystemet finns mer än en ansökan om samma stöd under samma tid. Naturligtvis vore det önskvärt att en sådan registrering uppmärksammades rent tekniskt redan vid registreringen av ansökan nummer två så att två ansökningar om t.ex. SVUX sammanfördes till ett ärende om ansökningarna avser samma utbildning och samma studietid. Det kan dock förekomma att ansökningarna inte är helt identiska utan innehåller smärre avvikelser. I sådana fall krävs alltså att handläggarna manuellt bevakar vad som sker rent maskinellt

och därefter kompletterar handläggningen med övriga beslut på sätt att enskild nås av besluten.

Många sökande upplever att de endast har en ansökan om ekonomiskt stöd hos CSN trots att de skickat in ansökningar om två eller tre olika stöd för samma utbildning och samma tid. Att så är fallet framgår ofta vid telefonkontakter CSN har med berörda sökande. CSN har tidigare diskuterat möjligheten att skapa en gemensam blankett för alla former av studiestöd på gymnasial nivå. Försöksverksamhet med en sådan blankett har på 80-talet bedrivits vid ett par kontor under viss tid men försöksverksamheten avslutades då rationella vinster eller andra fördelar inte vid denna tidpunkt kunde påvisas. Möjligtvis skulle en sådan försöksverksamhet ge annat resultat i dag då enskild kan ansöka om fler olika ekonomiska ersättningar än vad som fanns vid försökstidpunkten. En gemensam ansökan skulle rent förvaltningsrättsligt kunna ha den fördelen att ansökan behandlades som ett ärende och beslutet sedan får en sammanhållen utformning och redovisar vilka stöd som sökts och vad CSN:s prövning resulterat i.

Underrättelse om ett slutligt beslut får enligt 21 § första stycket förvaltningslagen underlåtas om det är uppenbart obehövligt. Denna regel bör användas med stor återhållsamhet. Undantaget torde kunna tillämpas t.ex. vid rutinbeslut i icke kontroversiella ärenden, såsom beslut om folkbokföring i enlighet med de uppgifter parten lämnat. Ett annat exempel utgör fall där parten på andra vägar, t.ex. genom en utbetalning av begärt bidrag, får kännedom om beslutet och någon uppgift inte behövs om vilken dag han eller hon fått del av beslutet (se Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, 2000, s. 140, samt Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5:e uppl. s. 221).

I förevarande fall tar CSN ställning till vilken stödform som är mest förmånlig för den enskilde, varvid den ansökan som avser den stödformen bifalls och övriga ansökningar avslås. Sannolikt har sökanden normalt inte någon erinran mot det val som CSN har gjort. Det är emellertid inte helt uteslutet att sökanden kan ha en annan uppfattning än CSN och därför vill att beslutet skall omprövas (eller överklagas enligt nu gällande bestämmelser). Mot bakgrund härav finner jag att undantaget från underrättelseskyldigheten i 21 § första stycket förvaltningslagen som huvudregel inte kan anses tillämpligt i de ärenden som avslutas genom ett avslagsbeslut, trots att sökanden erhåller ett av de sökta stöden. CSN bör därför försäkra sig om att det finns fungerande rutiner om underrättelse även i de fall där det krävs en manuell bevakning. Sannolikt minskar risken för brister i berört hänseende när de särskilda vuxenstudiestöden har avvecklats.

Givetvis skall ett handläggningssystem vara uppbyggt på ett sådant sätt att en handläggare kan öppna och vidta en åtgärd i ett avslutat ärende utan att ett ”beslut” med samma innehåll som tidigare meddelat beslut måste registreras. Självfallet är det också förvirrande för en studiestödstagare för det fall flera beslut med samma innehåll skickas ut till honom eller henne. Vad som uppmärksammades i den delen avsåg ”beviljningsärenden” enligt den tidigare studiemedelslagen.

Med gjorda påpekanden lämnar jag de här behandlade frågorna.

Överklagandehänvisning

Enligt 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395) får CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Regleringen var densamma i den tidigare studiestödslagen (8 kap. 25 § studiestödslagen [1973:349]). Av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett överklagande som regel skall ske till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövas. Om ett beslut går en part emot skall han, enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen, underrättas om hur han kan överklaga det. Underrättelsen bör innehålla upplysning om var överklagandet skall ges in och vilken domstol (i förevarande fall vilken länsrätt) som har att pröva överklagandet.

Vid inspektionen av CSN:s kontor i Stockholm uppmärksammades att CSN lämnade följande underrättelse i beslut om återbetalning.

Detta beslut kan överklagas. Prövning görs av länsrätten

Överklagandet skall skickas till CSN:s lokalkontor inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet. Du måste skriva vilket beslut du ville ha ändrat, datum för beslutet och vilken ändring du vill ha.

Av överklagandehänvisningen framgick följaktligen inte vilken länsrätt som skulle komma att pröva överklagandet. Frågan är intressant eftersom CSN fördelar ärenden inom hela myndigheten. Vid tidpunkten för inspektionerna tillämpades den ordningen att ett av CSN:s kontor utsågs till "ägarkontor". På grund av arbetsbelastningen vid detta kontor kunde ärendet komma att avgöras av ett kontor som geografiskt befann sig inom en annan länsrätts domkrets än "ägarkontoret". Vid inspektionerna framkom olika meningar om hur lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skulle tillämpas i detta avseende.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

Under 90-talet har CSN genom olika tekniska lösningar skapat en större flexibilitet vid handläggningen så att CSN:s totala resurser kan utnyttjas i handläggningen och telefontrafiken. CSN är numera också en myndighet med huvudkontor och lokalkontor. Den fråga som väcks under ovanstående punkt är hur överklagandehänvisningar i ärenden rörande återbetalning av studielån utformas.

Refererat stadgande i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar får enligt CSN:s tolkning förstås på sätt att överklagandet skall ske till den länsrätt inom vars domkrets det beslutande CSN-kontoret är beläget. CSN har för avsikt att se över de rutiner som gäller vid överklagandehänvisningar på sätt att rutinen är enhetlig och lämnar uppgift om vilken länsrätt som har att pröva ett överklagande.

Som CSN har funnit måste refererat stadgande i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar tolkas på sådant sätt att ett överklagande skall prövas av den länsrätt inom vars domkrets det beslutande kontoret är beläget (jfr prop. 1993/94:133 s. 36 f.). Det framkom under inspektionen av CSN i Stockholm att myndigheten i varje enskilt fall underrättar den enskilde om att handlingarna i ett överklagat ärende översänds till domstol. Av underrättelsen framgår också vilken domstol som kommer att pröva överklagandet. För att undvika missförstånd bör emellertid redan av överklagandehänvisningen framgå vil-

ken länsrätt som har att pröva ett eventuellt överklagande. Jag ser med tillfredsställelse på att CSN har vidtagit åtgärder för att skapa en enhetlig rutin i berört hänseende.

CSN:s handläggning vid frivillig återbetalning

Om någon som har tagit emot studiestöd meddelar att han eller hon inte önskar utnyttja detta, får det genast betalas tillbaka utan tillämpning av bestämmelserna i övrigt om återbetalning och återkrav. I sådant fall skall CSN normalt meddelas inom 30 dagar från det att den studerande erhöll studiemedlen. Beloppet skall vara insatt på CSN:s konto senast inom samma tid eller senast två veckor efter att den studerande lämnat meddelandet (6 kap. 2 § studiestödslagen [1999:1395] och i anslutning därtill meddelade föreskrifter, jfr även 9 kap. 5 § studiestödslagen [1973:349] och motsvarande föreskrifter). Vidare kan den återbetalningsskyldige när som helst göra en återbetalning med valfritt belopp utöver årsbeloppet i syfte att betala av skulden snabbare alternativt slutbetala den (jfr 4 kap. 20 § studiestödslagen [1999:1395] och numera upphävda 8 kap. 13 § studiestödslagen [1973:349]).

Vid granskningen av CSN i Stockholm uppmärksammades att sökanden i ett ärende hade begärt en återbetalningsavi avseende det belopp som hon hade erhållit i förskott för en viss tidsperiod. Sökanden erhöll inte några upplysningar i anledning av sin begäran utan den första reaktionen från CSN utgjordes av ett beslut om återkrav.

Ärendet väckte bl.a. frågan om CSN:s handläggning när någon på frivillig väg önskade betala tillbaka för mycket utbetalat studiestöd.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

Om enskild studiestödstagare inom 30 dagar från utbetalningen av ett studiestödsbelopp önskar betala detta belopp finns en särskild ångerrutin. Enskild tar kontakt med CSN som registrerar in ett ångerbeslut och sänder ut en avi på beloppets kapitalbelopp utan tillägg för ränta. När enskild sedan inbetalat beloppet registreras ångerinbetalningen. Om någon efter det att nämnda tid förflutit önskar betala tillbaka ett av CSN utbetalat belopp och i anledning av detta tar kontakt upplyser CSN om det belopp ett då tänkt återkravsbeslut beräknas uppgå till med beaktande av skälig betalningstid. Det belopp som lämnas avser kapitalbelopp inklusive ränta till önskad betalningsdag. CSN upplyser vidare om att på inbetalningsavien uppgifter skall lämnas om vad inbetalningen avser så att CSN kan fatta ett återkravsbeslut där det inbetalade beloppet kan placeras.

I de fall någon betalar tillbaka ett belopp till CSN utan att först ta kontakt med CSN eller på annat sätt anger vad inbetalningen avser kommer beloppet att placeras som betalning av återkravsskuld eller om sådan inte finns som en frivillig betalning av studielån. Om varken någon återkravsfordran eller studielåneskuld finns registreras inbetalningen på en lista över oplacerade inbetalningar.

Det görs ganska många inbetalningar till CSN där avsändaren inte anger vad inbetalningen avser. Dessa ärenden bereder CSN mycket merarbete. För närvarande pågår ett arbete inom CSN att skapa ett särskilt system inom det nya återbetalningssystemet för just denna typ av ärenden så att CSN snabbare skall kunna hantera frivilliga återbetalningar av vad slag de vara må. Systemet beräknas kunna tas i drift under år 2001.

Det är givetvis viktigt att en begäran om frivillig återbetalning besvaras och att en sådan betalning registreras så snart som möjligt. Annars riskerar den enskilde att åsamkas räntekostnader och avgifter som denne inte annars skulle ha haft. Det är min förhoppning att de i remissvaret nämnda förändringarna i återbetalningssystemet skall minimera riskerna för att en återbetalning inte registreras på rätt sätt.

Avslutning

JO har tidigare påtalat vikten av att de åtgärder som en myndighet vidtar i ett ärende går att följa såväl under själva handläggningen som efter ett ärendes avslutande (se t.ex. JO Wahlströms beslut den 10 november 1994 i anledning av iakttagelser vid inspektion av CSN den 10 mars 1994, dnr 2257-1994).

Trots tidigare påpekanden har vid den nu genomförda granskningen uppmärksammats brister i handläggningen som, främst vad avser granskade ärenden rörande de särskilda vuxenstudiestöden, måste betraktas som allvarliga ur ett offentlighets- och rättssäkerhetsperspektiv. CSN har i remissvaret pekat på olika faktorer som medverkat till bristerna i offentlighetsstrukturen. Som nämnts tidigare torde huvudorsaken vara att datasystemen av olika orsaker kom att användas på ett sätt som inte var avsikten när de utvecklades.

Med anledning av de brister som uppmärksammades i de äldre datasystemen har jag i förevarande ärende avvaktat införandet och erfarenheterna av handläggningssystemet för ”beviljning” av studiemedel enligt den studiestödslag som trädde i kraft den 1 juli 2001.

Det är med tillfredsställelse jag utifrån min granskning kan konstatera att det har skett en positiv utveckling i och med de nya handläggningssystem som har tagits i bruk. Den kritik som kan anföras i dessa delar är brister i den praktiska tillämpningen av systemen. Jag får därför påtala vikten av att ytterligare resurser avsätts för utbildning av handläggarna i handhavandet av de nya verksamhetssystemen så att systemen används på ett sådant sätt att möjligheterna till insyn och kontroll inte inskränks och att de förvaltningsrättsliga kraven på handläggningen uppfylls.

Avslutningsvis utgår jag från att den positiva utvecklingen kommer att fortsätta när det gäller kommande datasystem för handläggning av återbetalning av studielån i det nya studiestödssystemet och av rekryteringsbidrag till vuxenstuderande.

Ärendet avslutas med gjorda uttalanden.