

Avdelningen för ekonomi och styrning
Siv Stjernborg

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet ”Staten och betalningarna” SOU 2023:16. Förbundet har valt att i första hand kommentera de delar av betänkandet, som påverkar SKR:s medlemmar.

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande ställningstaganden)

- ❖ **SKR delar utredningens analys** att stora grupper ställs utanför i den snabba digitaliseringen och en sårbarhet i betalningssystemet har uppstått. Staten behöver ta en större roll. Alla ska kunna betala, både digitalt och kontant.
- ❖ **SKR anser att fler behöver ges tillgång till betalkonton.** Ett betalkonto är avgörande för att kunna fungera i samhället att få inbetalningar/lön och betala sina räkningar. Bankerna nekar i dag betalkonto bl a med hänsyn till penningtvättsdirektivet. SKR instämmer i utredarens slutsats att bankerna i större utsträckning borde erbjuda lågriskkonton. Lågriskkonton i kombination med bättre tillsyn kan enligt utredaren hantera risken för penningtvätt. Finansinspektionen bör skärpa sin tillsyn så att betalkontodirektivet följs.
- ❖ **SKR anser att statlig e-legitimation bör införas snarast.** En sådan kan garantera grundidentifiering som exempelvis kan vara till hjälp vid öppnande av betalkonto. SKR instämmer i utredarens slutsats att grundidentifiering ska vara ett statligt ansvar. Idag är

situationen sårbar, då det i praktiken är en privat tjänst, bankernas bank-id, som helt dominerar marknaden och därmed möjligheten att identifiera sig digitalt. En statlig e-legitimation kan även användas för olika typer av välfärdstjänster, såsom exempelvis min journal, då många idag inte har möjlighet att få bank-id.

- ❖ SKR motsätter sig inte en särskild lag om lagliga betalningsmedel, men anser att en sådan i så fall bör bidra till ökad klarhet. SKR anser inte att det nu framlagda förslaget gör det i tillräcklig utsträckning, utan att det snarare riskerar att skapa ett oklart rättsläge inom vissa områden. Om lagförslaget ska genomföras anser SKR att en särreglering är behövlig för att undanröja sådan oklarhet när det gäller betalning av avgift för kommunal gatumarksparkering. När det gäller myndigheter som driver verksamhet på flera verksamhetsställen är frågan om skyldigheten att ta emot kontanter intimt förknippad med frågan var eller på hur många ställen kontant betalning ska kunna tas emot. Det är angeläget att denna fråga belyses i det fortsatta lagstiftningsarbetet, om en ny lag i ämnet nu ska beslutas.

Allmänna synpunkter

Betalningsmarknaden är under snabb omvandling. Alla har inte haft möjlighet att hänga med i utvecklingen; exempelvis äldre, funktionsvarierade, nyanlända. Det innebär att många hamnar i ett digitalt utanförskap. Vi kan inte ha ett samhälle där vissa människor är utanför och inte kan få in pengar på ett konto och/eller betala sina räkningar.

5. Allas möjligheter att betala

Utredningens uppdrag var att se över statens roll på betalningsmarknaden och hur rollen bör se ut i framtiden. Det är betalningen som sådan som är i fokus och den kan ske på många sätt. Det viktiga är att det fungerar säkert, effektivt och för alla.

Utredaren föreslår att Riksdagens mål, ”Tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser” ersätts med ”Alla i Sverige ska ha möjlighet att betala till rimliga kostnader, oavsett betalningssätt.” Alla ska kunna betala är ett välformulerat och tydligt mål. Förhoppningsvis kan detta medverka till att Staten tar större ansvar och att resurser tilldelas så att det kan uppnås. Utredningen föreslår att de statliga insatserna bör breddas, förstärkas och utvärderas, vilket vi instämmer i.

Den av staten upphandlade tjänsten Kassagirot erbjöd kontantuttag, räkningsbetalning och dagskasseinsättning via ombud på ca.150 platser i landet. Kassagirot /Clear on AB avvecklades för 31 augusti 2022 på grund av låg lönsamhet. Avvecklingen av denna tjänst har fått stora konsekvenser för tillgången till grundläggande betaltjänster för de personer som av olika orsaker inte har ett betalkonto.

Det är flera grupper i samhället som drabbas av att tjänsten avvecklats, bland andra asylsökande, personer som omfattas av massflyktsdirektivet och nyanlända. Dessa grupper har sällan tillgång till betalkonto utan är beroende av att betala sina räkningar över disk vilket nu har inskränkts till ett mycket begränsat antal platser sedan Kassagirot avvecklats.

Asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet saknar möjlighet att få personnummer då de enligt folkbokföringslagen inte uppfyller kriterierna för bosättning. De har inte heller kontakt med kommunen gällande ekonomiska frågor då det är Migrationsverket som är ansvarig myndighet för deras försörjning, genom en s.k. dagersättning.¹ Detta innebär att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet i princip inte har någonstans att vända sig i händelse av att de skulle behöva betala en räkning.

Nyanlända är initialt ofta beroende av ekonomiskt bistånd som handläggs av kommunerna för att klara sin försörjning. Då dessa personer oftast saknar betalkonto den första tiden med uppehållstillstånd, tillhandahåller kommunerna ett kort som utbetalningen görs på. Dessa kort är begränsade till att användas för köp i butik och för att ta ut kontanter i uttagsautomater. De kan inte användas för internetköp och då de ej är kopplade till ett betalkonto kan de inte heller användas för att betala räkningar. I dagsläget är kommunerna behjälpliga med att betala räkningar för denna målgrupp. Detta för att undvika att personer får betalningsanmärkningar vilket i sin tur bland annat kan leda till svårigheter att få bostad m.m. Det här ingår dock inte i det kommunala uppdraget och motverkar dessutom arbetet med att få nyanlända mer självständiga med full överblick och ansvar för sin privatekonomi.

SKR anser att staten bör ta ett större ansvar för att alla ska ha möjlighet att betala. Det ska inte behöva vara ett kommunalt ansvar att hjälpa individer att betala räkningar.

¹ Dagersättningen sätts in på ett kort som innebär att det är möjligt att ta ut pengar i bankomat samt att handla över disk.

6. Tillgång till konto för betaltjänster

Vi kan bara instämma i utredningens konstaterande att tillgång till betalkonto är en förutsättning för att den enskilde ska kunna göra betalningar. Det är därför viktigt att personer inte nekas tillgång till konto. Det är ofta också en förutsättning för att kunna jobba, arbetsgivare kräver att anställda har ett bankkonto för att kunna betala ut lön.

Den 1 juni 2017 infördes nya regler som innebär att alla som är lagligen bosatta inom EU har rätt att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner, som autogiro, bankkort och möjlighet att göra online-betalningar. Detta regleras i lagen (2010:751) om betaltjänster. De enda skälen till att neka en konsument ett sådant konto är om det skulle strida mot penningtvättslagen eller om det finns "särskilda skäl". Det är kring dessa skäl som bankerna gör olika tolkningar av vilken riskbedömning som behövs.

Avseende nyanländas möjlighet att öppna bankkonto förekommer att bankkontoren begär att en tjänsteperson från kommunen följer med till banken för att intyga att personen ifråga är bosatt i kommunen och också kommer att få insättningar t.ex. i form av ekonomiskt bistånd. Det förekommer även att bankkontor begär ett skriftligt intyg från kommunen med motsvarande uppgifter. Det finns till sist uppgifter som tyder på att vissa bankkontor begär att kommunen anlitar en tolk vid ett möte med banken. De hänvisar sitt agerande till bristande kundkännedom och bristande språkkunskaper.

För att som nyanländ få tillgång till bank-ID, mobilt bank-ID och internetbank ställer vissa bankkontor krav på språkkunskaper i svenska eller engelska. Bankkontor ger inte alltid tillgång till internettjänster ens om kommunen erbjuder att boka en tolk för att underlätta för bankerna att ge information om tjänsterna. Bankkontor tillåter inte heller alltid egen flerspråkig personal att bistå den nyanlände på ett språk den nyanlände talar. Detta med hänvisning till penningtvättslagen. SKR konstaterar att det inte kan anses vara en kommunal uppgift att bistå personer i behov av betaltjänster på det extensiva vis som synes förekomma.

SKR välkomnar utredarens anmodan att ansvarig myndighet Finansinspektionen mer aktivt ska bevaka att betalkontodirektivet följs samt instämmer i att en ökad användning av lågriskkonto kan möjliggöra att färre personer utesluts från samhällets betalningsmöjligheter. Ett betalkonto är en central rättighet och en förutsättning för att kunna sköta sin ekonomi, betala räkningar och få in lön, vara en ekonomiskt aktiv och fungerande samhällsmedborgare.

8.6 Behovet av statlig e-legitimation

En viktig förutsättning för att fungera i det digitala samhället är möjligheten att identifiera sig. I Sverige dominerar det privata bank-id, som hittills fungerat väl men utesluter många invånare. Det är ytterst angeläget att staten inför en statlig e-legitimation för att alla medborgare ska få rätt till en identifiering. Det handlar om inkludering, dvs att man inte måste vara bankkund för att kunna identifiera sig. Sverige är en av fyra medlemsstater i EU som saknar statlig e-legitimation, vilket kan synas paradoxalt då Sverige är ett av de länder i världen där användandet av e-legitimation är som högst. Det är även en sårbar situation att vi som medborgare i dag är helt beroende av att Bank-id fungerar.

Myndigheten DIGG har i januari 2023 avrapporterat sitt uppdrag om framtagandet och driften av en statlig e-legitimation. En statlig e-legitimation behövs på högsta säkerhetsnivå och ska även utgöra en grund för att skaffa andra e-legitimationer enligt DIGGs förslag. En identifikation på högsta säkerhetsnivå (LOA4 tillitsnivå) skapar även förutsättningar för andra tjänster som behövs, bl.a. att kunna signera avtal med stor säkerhet, både inom och utom nationsgränserna.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska lämna förslag på statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå (16 oktober) och även se över vad som krävs enligt den reviderade eIDASförordningen, digitala plånboken (31 maj 2024).

SKR instämmer i utredarens slutsats en statlig e-legitimation som är tillgänglig för alla bör införas snarast. Idag finns svårigheter med utanförskap, människor som inte har en digital legitimation kan inte komma åt samhällets tjänster. Viktigt med statlig e-leg är att den garanterar legitimering på högsta tillitsnivån vilket är ett krav som kommer från EU.

13.8 Lagliga betalningsmedel i Sverige

De stora förändringarna som skett på betalningsmarknaden motiverar enligt utredaren att det införs en lag om betalningsmedel. Den syftar till att tydliggöra statens betalningsmedel och borgenärernas skyldigheter att ta emot olika betalningsmedel. Lagen föreslås ersätta 4:e kap.12§ i riksbankslagen. Ett motiv till den nya lagen är enligt utredaren att stärka den svenska kronan och även möjliggöra för ytterligare förändringar på den svenska betalmarknaden framöver.

Den föreslagna lagen om betalningsmedel är föredömligt kort, dock inte helt tydlig och klar. Skyldigheten för en borgenär att ta emot

kontantbetalning kan enligt lagen privaträttsligt avtalas bort för de flesta. Däremot bör de offentliga myndigheterna i större utsträckning vara skyldiga att ta emot kontanter. Detta för att underlätta för den grupp som har svårigheter att betala på den digitala betalningsmarknaden, men även i viss mån som en markering, staten bör ta emot de av staten utgivna pengarna.

SKR motsätter sig inte en särskild lag om lagliga betalningsmedel, men anser att en sådan i så fall bör bidra till ökad klarhet. SKR anser inte att det nu framlagda förslaget gör det i tillräcklig utsträckning. Det föreslagna undantaget från kravet på att ta emot lagliga betalningsmedel för bl.a. myndigheter, förutsätter att rättsförhållandet mellan parterna är av övervägande civilrättslig karaktär. Enligt SKR är så tveklöst fallet när det gäller kollektivtrafik och avgifter för förskola. Utredningen resonerar också om offentligrättsliga parkeringsavgifter, där Kammarrätten i ett avgörande pekat på att det finns dominerande civilrättsliga inslag. Kammarrätten lyfte fram att kommunen inte har någon skyldighet att erbjuda parkeringsplatser, att det inte föreligger något beroendeförhållande mellan kommunen och den enskilde och att det för den enskilde har underordnad betydelse om parkeringen är offentligrättslig eller privaträttslig. Detta är dock inte detsamma som att det här finns avtalsvillkor i civilrättslig bemärkelse. SKR anser därför att den föreslagna lagregeln, även om den i vissa delar säkert kan fungera, inte givet skulle stå sig vid en rättslig prövning när det gäller just avgifter för offentligrättsligt reglerad parkering. Denna osäkerhet skulle kunna undanröjas genom att den generella formuleringen i lagen om lagliga betalningsmedel kompletteras genom ett tillägg i trafikförordningen av innebörd att det i lokala trafikföreskrifter om avgiftsplikt och andra villkor för parkering även får bestämmas hur avgiften ska betalas (10 kap. 1 § andra stycket 17 trafikförordningen).

SKR har vidare önskat klargörande av vad skyldigheten att ta emot kontant betalningar innebär i de fall en myndighet bedriver verksamhet på flera verksamhetsställen. När i den föreslagna lagtexten anger att t.ex. en myndighet är skyldig att ta emot lagliga betalningsmedel, är denna fråga också väsentlig. Många myndigheter har mängder med enheter, som kan vara geografiskt utspridda. Detta gäller vissa statliga myndigheter med lokalkontor lika väl som t.ex. regioner med många vårdenheter. Det kan noteras att det i rättsfallet HFD 2015 ref. 49 just var fråga om var eller på hur många ställen betalning av patientavgift skulle ske med tillämpning av den dåvarande riksbankslagen. Det överklagade beslutet av den landstingsstyrelsen innebär att vårdtagare inom Kronobergs läns landsting som vill betala sin patientavgift med kontanter var hänvisade till två av landstingets vårdinrättningar. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde beslutet eftersom den ansåg att landstingsstyrelsens beslut inte levde upp till den dåvarande riksbankslagens krav. Det var alltså en tillämpning av

riksbankslagen som var den rättsliga grunden för beslutet. Det är därför angeläget att även denna fråga belyses i det fortsatta lagstiftningsarbetet, om en ny lag i ämnet nu ska beslutas.”

Ekonomiska konsekvenser

En redogörelse för ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner saknas i utredningen. Utredaren menar att den förstärkta rättigheten att betala kontant till kommuner och regioner inte innebär något ytterligare åtagande, utifrån att gällande rättspraxis kodifieras i en ny lag.

Skattefinansierad verksamhet ska skötas effektivt och rationellt. Det är angeläget att alla har möjlighet att betala men inte alltid på alla möjliga sätt och på alla ställen. Vårdbehovet kommer först, betalningen är en senare fråga, som kan lösas på flera sätt. Det finns naturligtvis kostnad med kontanthantering, denna kostnad belastar verksamheten, och säger lagen att kontanthantering ska finnas på alla vårdinrättningar så blir det dyrare vård. Att kontanter inte används har gjort dem dyra att hantera. Det är inte rimligt att bygga upp ett system för kontanthantering på varje vårdenhets som kanske bara kommer att utnyttjas vid ett fåtal tillfällen per år.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande