

2024-06-17

Infoklass: 1

Diarienummer:
KFM 6908-2024Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten
u.remissvar@regeringskansliet.se

Centrala studiestödsnämndens framställan om förslag till ändrade bestämmelser om Centrala studiestödsnämndens borgenärsroll

U2023/02653

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten (Kronofogden) har inga invändningar mot att Centrala studiestödsnämnden (CSN) fortsatt ska ha borgenärsrollen för dess fordringar i nu aktuellt avseende. Däremot förordar Kronofogden en annan lösning än den föreslagna, nämligen en författningsändring med innebörden att CSN:s fordringar även framöver ska handläggas som enskilda mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken. En sådan författningsändring löser även vissa andra problem som myndigheten har identifierat.

För det fall de remitterande förslagen ska genomföras anser Kronofogden att CSN:s tillkommande behov av uppgifter från Kronofogden, liksom behovet av eventuella följdändringar, behöver analyseras och beaktas i den fortsatta beredningen. Enligt Kronofogdens mening bör även författningstexten ges en annan utformning.

Bakgrund och systematik

Den 1 september 2025 blir CSN:s beslut som innefattar betalningsskyldighet och som får överklagas verkställbara exekutionstitlar. En konsekvens av detta är att de fordringar som fastställs i sådana beslut kommer att handläggas som allmänna mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken (se. 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken och prop. 2021/22:206 s. 15).

Utmärkande för allmänna mål är bl.a. att Kronofogden företräder staten/den sökande myndigheten i utsökningsmålet, med undantag för om Kronofogdens beslut överklagas, då uppgiften att företräda staten istället ankommer på Skatteverket (se 1 kap. 7 och 2 kap. 30 §§ utsökningsbalken). Vidare gäller att lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

PostadressBox 1050
172 21 SUNDBYBERG**Besöksadress**

Esplanaden 1

Telefon 0771-73 73 00www.kronofogden.se
kontakt@kronofogden.se

(indrivningslagen) och den anslutande indrivningsförordningen (1993:1229) är tillämpliga, vilket i sin tur innebär särskilda bestämmelser för fordringshanteringen, t.ex. att den fordringsägande myndigheten som huvudregel är skyldig att begära indrivning inom två månader. Som huvudregel gäller i allmänna mål även en femårig preskriptionstid enligt lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Staten/den sökande myndigheten är inte heller ansvarig för att betala grundavgifter och andra förrättningskostnader enligt 17 kap. utsökningsbalken.

Att Kronofogden företräder staten/den sökande myndigheten i allmänna mål innebär att Kronofogden tar över borgenärsrollen från den myndighet som begärt indrivning. Enligt förarbetena till indrivningslagen tar Kronofogden över ansvaret för handläggningen av fordran och förfogar över den sedan den överlämnats till indrivning av den myndighet som påfört fordringen. Att det ska finnas en tydlig gräns för myndigheternas kompetensområde motiveras med intresset av att undvika dubbelarbete och för att underlätta den betalningsskyldiges kontakter med myndigheterna (prop. 1992/93:198 s. 53 och 54).

I praktiken innebär Kronofogdens borgenärsroll i allmänna mål att myndigheten fattar självständiga beslut i de frågor av borgenärskaraktär som aktualiseras i utsökningsmålet, t.ex. om sökanden ska beviljas uppskov, om staten ska delta i en fastighetsutmätning eller om ett visst bud ska godtas vid en exekutiv auktion. Den myndighet som har begärt indrivning får inte heller del av beslut och åtgärder på sätt som en sökande i ett enskilt mål får. I många fall tar den sökande myndigheten inte heller emot influtna medel utan dessa förs i stället direkt till statsbudgeten (jfr. 20 och 21 §§ indrivningsförordningen). Kronofogden fortsätter verkställigheten till dess att fordran blir betald eller preskription inträder.

I nuläget är det endast CSN:s fordringar som avser obetalda årsbelopp som handläggs som allmänna mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken. Dessa fordringar omfattas av en särskild reglering med innebörden att årsbelopp som inte kunnat drivas in före utgången av november månad det tredje året efter betalningsåret inte ska föranleda vidare indrivningsåtgärder (se 4 kap. 27 § andra stycket studiestödslagen [1999:1395]). Övriga fordringar som CSN kan påföra handläggs som enskilda mål.

Att en fordran handläggs som enskilt mål innebär att den fordringsägande myndigheten styr fullt ut över fordringen även i utsökningsmålet. Det ankommer således på den sökande myndigheten att t.ex. medge uppskov eller anstånd, återkalla en fordran eller vidta andra åtgärder hos

Kronofogden. Den sökande myndigheten får del av information om åtgärder och beslut i målen samt får influtna medel utbetalda.

Allmänna synpunkter och en alternativ lösning

Kronofogden har inga invändningar mot att CSN även fortsättningsvis ska ha de s.k. offensiva borgenärsuppgifterna, dvs. vara borgenärsföreträdare för staten vid konkurs och skuldsanering, beträffande de fordringar som CSN genom beslut påför enskilda, även om ordningen utgör ett avsteg från den systematik som annars gäller för allmänna mål. Tvärtom finns det enligt Kronofogden goda skäl för att CSN ska få styra över hanteringen av dess fordringar i så stor utsträckning som möjligt. En alternativ lösning på den problematiken som lyfts i framställan skulle därför kunna vara en författningsändring med innebörden att de fordringar som CSN genom beslut påför enskilda vid verkställighet enligt utsökningsbalken ska handläggas som enskilda mål om inte annat föreskrivs. En sådan författningsändring skulle innebära att besluten om betalningsskyldighet som fattas av CSN efter den 1 september 2025 alltså blir verkställbara exekutionstitlar, men att verkställigheten skulle ske i enskilda mål på samma sätt som i dag och på samma sätt som gäller för verkställbara beslut om betalningsskyldighet fattade av kommunala förvaltningsmyndigheter och akassornas återkrav. Därmed skulle inte längre lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. och lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter behöva ändras. CSN skulle inte bara ha kvar de offensiva borgenärsuppgifterna utan ha full kontroll över sin fordringshantering.

En sådan alternativ lösning som beskrivits har även andra fördelar. Flera av de fordringar som CSN genom beslut påför enskilda omfattas av regelverk som är svårhanterliga eller inte kan tillämpas fullt ut inom ramen för hanteringen av allmänna mål hos Kronofogden. CSN:s fordringar passar alltså mindre väl som allmänna mål och det förhållandet att borgenärsrollen övergår till Kronofogden i samband med att indrivning begärs ger upphov till vissa systematiska och praktiska problem.

Nedan följer exempel på några konkreta problem som Kronofogden identifierat och som skulle lösas om CSN:s fordringar fortsatt skulle handläggas som enskilda mål.

CSN:s fordringar som avser återkrav av studiestöd, studiestartsstöd, lärlingsersättning och omställningsstudiestöd samt uppsagda studielån har en preskriptionstid på 25 år med möjlighet till preskriptionsavbrott. Det innebär att när fordringarna väl lämnats för indrivning kommer de att ligga

hos Kronofogden till dess att de fullbetalas eller fordringen avskrivs på grund av gäldenärens ålder eller död. En ordning där allmänna mål kan vara föremål för verkställighet hos Kronofogden så länge som 50 år, även om någon betalning inte flyter in, kan ifrågasättas bl.a. av effektivitets- och resursskäl.

CSN har en omfattande och välfungerande utlandsindrivning där de bl.a. driver rättsliga processer i syfte att få krav fastställda och verkställda. Ur ett systemperspektiv kan det ifrågasättas om detta är förenligt med att en beslutad fordran ska restföras inom två månader och att borgenärsrollen därefter övergår till Kronofogden.

CSN har ett stort behov av information om deras fordringar, bl.a. för att räntan i vissa fall sätts utifrån återbetalningsgrad. Detta passar mindre väl in i den nu gällande hanteringen av allmänna mål där den myndighet som begärt indrivning får mer begränsad information.

En författningsändring i enlighet med den alternativa lösningen skulle dock behöva genomföras skyndsamt. Förberedelserna inför att CSN:s beslut om betalningsskyldighet ska bli exekutionstitlar och handläggas som allmänna mål pågår hos såväl Kronofogden som CSN. Efter årsskiftet kommer Kronofogden påbörja kostsam it-utveckling av nya medelsslag och räntetyper. Utvecklingen är nödvändig om CSN:s fordringar ska handläggas som allmänna mål men behövs inte om fordringarna fortsatt ska handläggas som enskilda mål. För det fall den alternativa lösningen övervägs önskar Kronofogden därför besked om detta så snart som möjligt och senast till årsskiftet.

Konkreta synpunkter på förslagen

CSN:s behov av skulduppgifter och utredningsrapporter behöver beaktas

Som framgått har Kronofogden i allmänna mål uppgiften att företräda staten som borgenär i utsökningsmålet medan Skatteverket är borgenärsföreträdare för staten vid t.ex. överklagade beslut i utsökningsmålet samt när det kommer till konkurs, skuldsanering och förlängning av preskriptionstid. Hanteringen av allmänna mål är uppbyggd kring denna ordning.

Skatteverket har i dag möjlighet att genom sina verksamhetssystem ta del av skulduppgifter i allmänna och enskilda mål samt se vissa åtgärder som Kronofogden vidtagit i målet, t.ex. om löneutmätning pågår. Skatteverket är även mottagare av s.k. utredningsrapporter i allmänna mål, dvs. sådana underrättelser enligt 4 kap. 9 a § utsökningsbalken som utvisar att

gäldenären saknar tillgångar till full betalning av utmättningsfordringen och som medför en presumtion om obestånd vid en konkursansökan.

Sannolikt kommer CSN att behöva ta del av skulduppgifter och utredningsrapporter hos Kronofogden för att kunna sköta de offensiva borgenärsuppgifterna. Hur det ska gå till och i vilken omfattning berörs inte i den remitterade framställan. Detta kan föranleda behov av it-utveckling hos Kronofogden och/eller CSN om inte befintliga tjänster, t.ex. skuldutdrag, kan utnyttjas. Om förslagen ska genomföras anser Kronofogden att detta är en fråga som behöver klargöras i det fortsatta beredningsarbetet.

Författningstexten bör omformuleras

Enligt Kronofogdens mening finns det skäl att överväga en annan formulering av lagtexten. I den föreslagna författningstexten anges att fordringar som *administreras* av CSN ska vara undantagna från lagens respektive bestämmelsernas tillämpningsområde. I enlighet med vad som beskrivits ovan anser Kronofogden det tveksamt om en fordran som lämnats för indrivning alltjämt administreras av CSN. Det torde ligga närmare till hands att säga att fordran administreras av Kronofogden. Det förefaller därför lämpligare att formulera författningstexten som att lagen/bestämmelserna inte ska tillämpas på fordringar som *beslutats* (alternativt *påförts*) av Centrala studiestödsnämnden.

Eventuella följdändringar bör övervägas

I den fortsatta beredningen finns det även skäl att överväga om det finns behov av följdändringar i annan lagstiftning för att undvika att de offensiva borgenärsuppgifterna delas mellan Skatteverket och CSN. Är det t.ex. ändamålsenligt att Skatteverket ska föra talan om förlängning av preskriptionstiden enligt 7 § lagen om skattepreskription m.m. beträffande hemutrustningslån och körkortlån om CSN i övrigt har de offensiva borgenärsuppgifterna.

Tillämpbarheten av de särskilda bestämmelserna om fordringshantering i CSN:s regelverk

I framställan motiveras förslagen bl.a. med att det finns särskilda regler om bevakning, skuldavskrivning m.m. i regelverken beträffande de fordringar som CSN beslutar om. Kronofogden vill därför peka på att det enligt myndighetens uppfattning är oklart om samtliga dessa bestämmelser kan tillämpas så som det ursprungligen är tänkt när CSN väl har överlämnat en fordran för indrivning och den ska handläggas i ett allmänt mål. Exempel på

bestämmelser som inte längre förefaller kunna tillämpas är 5 kap. 6 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395) och 6 kap. 6 § studiestödsförordningen. Bestämmelserna bör dock inte upphävas då de alltså äger giltighet för fordringar som beslutats före den 1 september 2025.

Det här beslutet har fattats av rikskronofogde Fredrik Rosengren. Verksjurist Johan Alnebo har föredragit ärendet. I den slutliga handläggningen har även biträdande rikskronofogde Cecilia Hegethorn Mogensen, rättschef Ulrika Lindén, verksamhetsdirektör verkställighet Mats Bengtsson, verksamhetsdirektör krav och betalning Tomas Höglund, verksamhetsdirektör överskuldsettning Kristin Alm, verksamhetsstödsdirektör Marie Olausson, kommunikationsdirektör Pernilla Gyllner, HR-direktör Maria Johansson, utvecklingsdirektör Daniel Jonsson och it-direktör Annika Steffner deltagit.

Beslutet har godkänts digitalt och saknar därför underskrift.