

**Förslag till ändrade  
bestämmelser om Centrala  
studiestödsnämndens  
borgenärsroll**

Promemoria

ADM/2023:588

# Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Författningsförslag .....</b>	<b>2</b>
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter .....	2
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m... 3	3
<b>3. Bakgrund .....</b>	<b>4</b>
3.1 Nya regler om verkställighet av myndighetsbeslut .....	4
3.2 Det nya omställningsstudiestödet.....	5
3.3 Skatteverkets borgenärsroll .....	6
3.4 Kronofogdens borgenärsroll.....	6
3.5 Statistik över CSN:s fordringar.....	7
<b>4. Förslag till ändrade bestämmelser som ger CSN den samlade borgenärsrollen .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Konsekvenser .....</b>	<b>9</b>
5.1 Ekonomiska konsekvenser .....	9
5.2 Administrativa konsekvenser .....	9
5.3 Konsekvenser för den enskilde.....	9
5.4 Konsekvenser för andra myndigheter .....	9
<b>6. Ikraftträdande .....</b>	<b>9</b>
<b>7. Författningskommentar.....</b>	<b>10</b>

# Förslag till ändrade bestämmelser om Centrala studiestödsnämndens borgenärsroll

## 1. Inledning

Centrala studiestödsnämnden (CSN) föreslår vissa lagändringar som innebär att CSN, i stället för Skatteverket, ska företräda staten som borgenär vid skuldsanering och konkurs avseende vissa typer av fordringar.

CSN har sedan lång tid tillbaka borgenärsrollen för fordringar som grundar sig på studiestödslagarna (1973:349 och 1999:1395). Förslaget innebär att CSN:s borgenärsroll utökas med fordringar som avser körkortslån och hemutrustningslån samt återkrav av studiestartsstöd, omställningsstudiestöd och kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning (lärlingsersättning). Förslaget gör det möjligt för CSN att hantera sina fordringar på ett samlat och enhetligt sätt.

De föreslagna ändringarna avser dels 1 § lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärssuppgifter (borgenärslagen), dels 3 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). Båda dessa lagar gäller för statliga fordringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs som allmänna mål. Fordringar enligt studiestödslagarna är undantagna från tillämpningsområdet.

De fordringar som berörs av förslaget utgör en mindre andel av CSN:s totala fordringar. Dessa fordringar kommer till följd av ändringar i utsökningsbalken, som börjar gälla den 1 september 2025 för CSN, att handläggas som allmänna mål. Detta får till följd att Skatteverket kommer ta över borgenärsrollen för de fordringar som grundas på andra författningar än studiestödslagarna. För att undvika att borgenärsrollen delas mellan CSN och Skatteverket, beroende på vilken typ av fordran som avses, föreslår CSN att samtliga fordringar som CSN administrerar ska undantas från borgenärslagen och indrivningslagen.

Förslaget innebär att nuvarande ordning, där CSN har den samlade borgenärsrollen för sina fordringar, ska gälla även efter den 1 september 2025. De föreslagna lagändringarna kommer att förenkla förfarandet framför allt vid skuldsaneringsärenden. Det är fråga om en förändring av administrativ karaktär som inte får några konsekvenser för CSN:s låntagare. Förslaget kommer inte att medföra några kostnader, utan kommer i stället innebära en besparing då CSN inte behöver utveckla system och rutiner för att stämma av fordringar med Skatteverket.

## 2. Författningsförslag

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 1 § lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

### 1 §

Denna lag tillämpas på skatter, avgifter, böter eller andra statens fordringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs i allmänt mål. Lagen gäller dock inte i fråga om fordringar som grundas på studiestödslagen (1973:349) eller studiestödslagen (1999:1395).

Denna lag tillämpas på skatter, avgifter, böter eller andra statens fordringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs i allmänt mål. Lagen gäller dock inte i fråga om fordringar som *administreras av Centrala studiestödsnämnden.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att lagen skall tillämpas även på andra liknande fordringar som inte är statens men som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs i allmänt mål.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2025.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 3 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Bestämmelserna i 7 § andra stycket och 18 § skall, om inte regeringen föreskriver något annat, tillämpas endast i fråga om en fordran som tillkommer staten och inte grundas på studiestödslagen (1973:349) eller studiestödslagen (1999:1395).

### *Föreslagen lydelse*

### 3 §

Bestämmelserna i 7 § andra stycket och 18 § skall, om inte regeringen föreskriver något annat, tillämpas endast i fråga om en fordran som tillkommer staten och inte administreras av Centrala studiestödsnämnden.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2025.

## 3. Bakgrund

### 3.1 Nya regler om verkställighet av myndighetsbeslut

Från och med den 1 september 2022 gäller nya bestämmelser i 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken, som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut avseende betalningsskyldighet är direkt verkställbara.<sup>1</sup> Detta medför att myndigheterna inte längre behöver ansöka om betalningsföreläggande eller föra talan vid allmän domstol, utan kan begära verkställighet direkt hos Kronofogden. För att beslutet ska kunna verkställas krävs att det kan överklagas och har vunnit laga kraft. Denna typ av myndighetsbeslut handläggs som allmänna mål hos Kronofogden.

För CSN gäller dock de nya bestämmelserna för beslut som meddelas från och med den 1 september 2025.<sup>2</sup> Det senarelagda ikraftträdandet beror på att CSN fattar en stor mängd beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet och behöver ytterligare tid för att anpassa sina rutiner och it-stöd.<sup>3</sup>

Lagändringen medför även att de av CSN:s fordringar som idag handläggs som enskilda mål i framtiden kommer att handläggas som allmänna mål hos Kronofogden.<sup>4</sup> Detta får i sin tur betydelse för vilken myndighet som ska företräda staten som borgenär vid skuldsanering och konkurs. Enligt huvudregeln i 1 § borgenärslagen är det Skatteverket som företräder staten som borgenär när det gäller statliga fordringar som handläggs som allmänna mål.<sup>5</sup> Fordringar som grundas på studiestödslagarna är dock undantagna från borgenärslagens tillämpningsområde.

Reformen avseende verkställighet av myndighetsbeslut kommer få till följd att Skatteverket från och med den 1 september 2025 blir borgenärsföreträdare för följande typer av fordringar.

- Lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.
- Återkrav enligt förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning.
- Återkrav enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd.
- Lån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
- Återkrav enligt lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

---

<sup>1</sup> Prop. 2021/22:206 Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.

<sup>2</sup> Punkt 2 ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lag (2022:1320) om ändringar i utsökningsbalken.

<sup>3</sup> Prop. 2021/22:206 s. 29.

<sup>4</sup> Återkrav enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan och återkrav enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar får inte överklagas och uppfyller därför inte kraven för direkt verkställbarhet. Sådana återkrav kommer även i framtiden handläggas som enskilda mål.

<sup>5</sup> Prop. 2021/22:206 s. 32.

Den ändrade borgenärsrollen gäller endast för CSN:s beslut om betalningsskyldighet som meddelas från och med den 1 september 2025. För beslut som meddelas före detta datum kommer de äldre bestämmelserna fortsätta att gälla. För dessa beslut kommer det, på samma sätt som idag, krävas en exekutionstitel i form av ett utslag eller dom och ärendena kommer att handläggas som enskilda mål hos Kronofogden med CSN som borgenärsföreträdare.

Avgörande för vilken myndighet som är borgenärsföreträdare är således både vilken typ av fordran som avses och när beslutet om betalningsskyldighet meddelas.

### **3.2 Det nya omställningsstudiestödet**

CSN började i januari 2023 betala ut det nya omställningsstudiestödet, som består av bidrag och lån. Lånet betalas tillbaka enligt samma bestämmelser som gäller för återbetalning av annuitetslån tagna från den 1 januari 2022.<sup>6</sup>

Fordringar enligt studiestödslagarna är undantagna från borgenärslagen och Skatteverkets borgenärsroll. Det finns dock inte något undantag för fordringar som grundas på lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

Beslut om återkrav av omställningsstudiestöd kommer på samma sätt som återkrav av vanligt studiestöd bli direkt verkställbara som allmänna mål från och med den 1 september 2025. Skatteverket tar således över borgenärsrollen för återkrav av omställningsstudiestöd efter detta datum.

Om en låntagare har tagit både omställningsstudielån och vanliga studielån (annuitetslån) från och med 2022 läggs lånen ihop och betalas tillbaka som en och samma studieskuld.<sup>7</sup> Eftersom lånen läggs ihop till ett enda lån innebär det att Skatteverket och CSN har borgenärsrollen för olika delar av samma fordran. Det kommer i praktiken vara omöjligt att särskilja vilka belopp som ska bevakas av respektive myndighet i exempelvis en skuldsanering. Denna problematik kommer även att uppstå i de fall den studerande har tagit studielån före år 2022 och därefter tar omställningsstudielån och väljer att ansöka om ändrade betalningsvillkor. Låntagaren får då ett enda lån.<sup>8</sup>

Frågan om vilken myndighet som är borgenärsföreträdare kan bli aktuell redan idag om en person med omställningsstudielån skulle beviljas skuldsanering.

---

<sup>6</sup> 36 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

<sup>7</sup> Prop. 2021/22:176 s. 247 och 501.

<sup>8</sup> Punkt 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lag (2021:475) om ändring i studiestödslagen (1999:1395).

### 3.3 Skatteverkets borgenärsroll

Sedan år 2008 har Skatteverket uppgiften att företräda staten som borgenär när det gäller vissa s.k. offensiva borgenärsuppgifter.<sup>9</sup> Dessa uppgifter övertogs då från Kronofogden i syfte att renodla denna myndighets verkställande roll. Skatteverkets borgenärsroll innebär att det är Skatteverket som företräder staten bl.a. vid skuldsanering och konkurs samt beslutar om ackord.<sup>10</sup>

Enligt 1 § borgenärslagen tillämpas lagen på skatter, avgifter, böter eller andra statens fordringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs som allmänt mål. Fordringar som grundas på den nuvarande eller tidigare studiestödslagen undantas dock från tillämpningsområdet.

Undantaget för studiestödsfordringar är detsamma som finns i indrivningslagen och i den numera upphävda lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. Enligt förarbetena till dessa lagar grundas undantaget på att det finns särskilda bestämmelser om bevakning av studiemedelsavgifter i studiestödslagen.<sup>11</sup>

### 3.4 Kronofogdens borgenärsroll

Efter att de offensiva borgenärsuppgifterna flyttats över till Skatteverket kvarstår vissa borgenärsuppgifter hos Kronofogden som gäller vid handläggningen av allmänna mål. Dessa uppgifter framgår av indrivningslagen och gäller t.ex. beslut om uppskov (7 §) och avbrytande av indrivning (18 §). För fordringar som grundas på studiestödslagarna gäller dock vissa undantag (3 §).

Enligt 7 § indrivningslagen får Kronofogden, under vissa villkor, bevilja uppskov med betalningen i allmänna mål. Enligt andra stycket samma bestämmelse måste samråd först ske med Skatteverket för att säkerställa att inte Skatteverket överväger någon offensiv borgenärsåtgärd, exempelvis en konkursansökan. Kravet på samråd med Skatteverket gäller dock inte för studiestödsfordringar eftersom Skatteverket inte har borgenärsrollen för dessa.

Enligt 18 § indrivningslagen får Kronofogden avbryta indrivningen tills vidare om ytterligare indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt. Enligt Kronofogdens föreskrifter kan indrivningen avbrytas endast om gäldenären är ett skiftat dödsbo eller ett bolag som trätt i likvidation<sup>12</sup>, vilket aldrig kan bli aktuellt för studiestödsfordringar eftersom dessa avskrivs vid dödsfall. Vidare får indrivningen avbrytas om Skatteverket överväger att vidta en offensiv borgenärsåtgärd, vilket inte heller är aktuellt vad gäller studiestödsfordringar.

---

<sup>9</sup> Prop. 2006/07:99 En fristående Kronofogdemyndighet m.m. s. 28 ff.

<sup>10</sup> Se Skatteverket Rättslig vägledning

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.6/322259.html>

<sup>11</sup> Prop. 1992/93:198 s. 57 f.

<sup>12</sup> 7 § KFMFS 2008:1.



### 3.5 Statistik över CSN:s fordringar

Av CSN:s årsredovisning för 2022 framgår följande.<sup>13</sup>

Den 31 december 2022 uppgick antalet låntagare med studielån till drygt 1 730 000 personer. Vid samma tidpunkt uppgick antalet personer med ett eller flera återkrav av studiestöd till 58 000 personer.

Vid utgången av 2022 fanns det 55 000 låntagare med hemutrustningslån och 17 300 låntagare med körkortslån. Under 2022 fick 791 personer återkrav av lärlingsersättning och 955 personer återkrav av studiestartsstöd.

Eftersom omställningsstudiestöd började betalas ut först i januari 2023 finns inte någon statistik för tidigare år.

Skuldsanering är vanligt förekommande bland CSN:s kunder. Under år 2022 fattade Kronofogden beslut i 5 700 skuldsaneringsärenden där fordringar avseende studiestöd ingick. Antalet skuldsaneringsbeslut för låntagare med körkortslån är cirka 100 per år och för låntagare med hemutrustningslån är antalet cirka 300 per år.

---

<sup>13</sup> CSN:s årsredovisning 2022  
<https://www.csn.se/download/18.7492da0018673d6dd267/1677073417999/CSNs%20%C3%A5rsredovisning%202022.pdf>

## 4. Förslag till ändrade bestämmelser som ger CSN den samlade borgenärsrollen

CSN har sedan lång tid tillbaka haft den samlade borgenärsrollen för samtliga fordringar som myndigheten administrerar. Skuldsanering är vanligt förekommande bland CSN:s kunder och myndigheten hanterar varje år 5–6 000 nya skuldsaneringsärenden. Till detta kommer omprövningar av pågående skuldsaneringar. CSN har alltsedan skuldsaneringslagens tillkomst utvecklat rutiner för att anmäla sina fordringar och ta emot betalningar från Kronofogden. Konkurer är mindre vanligt förekommande, men det finns även rutiner för sådana fall.

De fordringar som kommer att falla under Skatteverkets borgenärsroll efter den 1 september 2025 är en mycket liten andel sett till CSN:s totala fordringar eftersom studiestödsfordringar är undantagna. De fordringar som berörs av reformen är körkortslån och hemutrustningslån samt återkrav av studiestartsstöd, omställningsstudiestöd och lärlingsersättning. Att utveckla nya system och rutiner för att stämma av dessa fordringar med Skatteverket i framför allt skuldsaneringsärenden skulle, enligt CSN:s uppfattning, inte innebära några fördelar utan enbart vara kostnadskrävande.

I många fall kommer inte Skatteverket känna till fordringens existens, eftersom verket saknar kännedom om de fordringar som enbart finns hos CSN och ännu inte har lämnats över till Kronofogden för indrivning.

Vidare finns det en problematik kring borgenärsrollen för lån och återkrav av omställningsstudiestöd. Att dela borgenärsrollen med Skatteverket kommer i praktiken inte vara möjligt eftersom vanliga studielån och omställningsstudielån slås ihop och betalas som ett enda lån (se avsnitt 3.2). Med de ändringar som CSN nu föreslår skulle det bli tydligt att det är CSN som är borgenärsföreträdare.

För att förenkla förfarandet framför allt vid skuldsaneringsärenden föreslår CSN att nuvarande ordning, där CSN har den samlade borgenärsrollen för samtliga myndighetens fordringar, ska gälla även efter den 1 september 2025. CSN föreslår därför att undantaget i 1 § borgenärslagen utvidgas till att omfatta samtliga fordringar som CSN administrerar och att motsvarande ändringar görs i 3 § indrivningslagen.

Det befintliga undantaget för studiestödsfordringar motiverades ursprungligen med att det finns särskilda bestämmelser om bevakning av studiemedelsavgifter. Den föreslagna utvidgningen av undantaget kan motiveras med att det på samma sätt gäller särskilda bestämmelser om bevakning, indrivning och skuldavskrivning för de nu aktuella fordringarna.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> • 23-24 §§ förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, 31-33 §§ förordningen (2018:1118) om körkortslån, 19 § förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning, 34 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd, 44 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

## 5. Konsekvenser

### 5.1 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kommer inte att medföra några kostnader för systemutveckling, utan kommer i stället innebära en besparing då CSN inte behöver utveckla system och rutiner för att stämma av fordringar med Skatteverket.

### 5.2 Administrativa konsekvenser

Förslaget kommer att förenkla CSN:s administration framför allt vid skuldsaneringsärenden.

### 5.3 Konsekvenser för den enskilde

Det är fråga om en förändring av administrativ karaktär som inte får några konsekvenser för de personer som ska betala tillbaka på lån eller återkrav. För kunderna saknar det egentlig betydelse vilken myndighet som anmäler statens fordringar vid skuldsanering. Kunderna ska ändå betala till Kronofogden enligt den betalningsplan som fastställs i beslutet om skuldsanering.

Skatteverket har en möjlighet att bevilja ackord enligt 4 § borgenärslagen. Studiestödsfordringar är redan undantagna från denna möjlighet. CSN:s förslag till utvidgning av det undantagna området innebär att ackord inte heller kommer kunna beviljas för de övriga typer av fordringar som administreras av CSN. För fysiska personer är dock skuldsanering den vedertagna formen för skuldavskrivning, när förutsättningarna för detta är uppfyllda. I dagsläget är ackord för denna typ av skulder mycket ovanligt hos CSN.<sup>15</sup>

### 5.4 Konsekvenser för andra myndigheter

Förslaget kommer att innebära en förenkling för Skatteverket, eftersom verket inte behöver hantera CSN:s fordringar inom ramen för sin borgenärsroll. I övrigt bedöms inte förslaget få några konsekvenser för andra myndigheter.

## 6. Ikraftträdande

CSN föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 september 2025, vilket är samma dag som ändringarna i utsökningsbalken börjar gälla för CSN:s beslut.

---

<sup>15</sup> Ackord kan i dagsläget beviljas med stöd 16 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

## **7. Författningskommentar**

### **Förslag till lag om ändring i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter**

1 §

I paragrafens första stycke anges lagens tillämpningsområde. Undantaget för fordringar som grundas på studiestödslagen (1973:349) eller studiestödslagen (1999:1395) utvidgas till att omfatta samtliga fordringar som CSN administrerar. Genom denna ändring kommer CSN vara borgenärsföreträdare vid bl.a. skuldsanering och konkurs för samtliga fordringar som myndigheten administrerar.

### **Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.**

3 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Den ändrade lydelsen är en följd av ändringen i 1 § lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.