

# Förbättrad återbetalning av studieskulder

*Delbetänkande av Utredningen om ett rättvisare  
och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier  
i en globaliserad värld*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2010:54

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23430-3  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Tobias Krantz, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 17 december 2009 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras. I uppdraget ingick även att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens fordringshantering.

Den 17 december 2009 förordnades länsöverdirektören Stig Orustfjord att från och med samma dag vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld (U 2009:08).

I utredningen har deltagit ett flertal sakkunniga och experter vars namn framgår av bifogad förteckning.

Som sekreterare anställdes den 25 januari 2010 utredaren Torbjörn Lindqvist och den 22 februari 2010 hovrättsassessorn Anja Nordfeldt.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle delredovisning av uppdraget ske senast den 17 maj 2010 och slutredovisning av uppdraget senast den 30 november 2010. Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2010:59) beslutade regeringen den 20 maj 2010 att förlänga tiden för redovisning av delbetänkandet till senast den 9 augusti 2010.

Härmed överlämnas utredningens delbetänkande *Förbättrad återbetalning av studieskulder (SOU 2010:54)*.

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Experterna och de sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Stockholm i augusti 2010

*Stig Orustford*

*/Torbjörn Lindqvist*

*Anja Nordfeldt*

## **Förteckning över sakkunniga och experter**

Samtliga sakkunniga och experter förordnades den 16 februari 2010, med undantag för rättssakkunnige Daniel Sjölund som förordnades den 1 juni 2010.

### *Sakkunniga*

Departementssekreteraren Peter Edman, Utbildningsdepartementet  
Departementssekreteraren Albin Gaunt, Utbildningsdepartementet  
Kanslirådet Sverker Lönnerholm, Finansdepartementet  
Rättssakkunnige Daniel Sjölund, Justitiedepartementet  
Departementssekreteraren Johanna Wockatz,  
Utbildningsdepartementet

### *Experter*

Rättsliga experten Gunilla Autio, Skatteverket  
Gruppchefen Annika Follin, Centrala studiestödsnämnden,  
Verksjuristen Helena Fällman, Centrala studiestödsnämnden  
Enhetschefen Carina Hellgren, Internationella programkontoret  
Enhetschefen Boel Magnusson, Centrala Studiestödsnämnden  
Handläggaren Ragnar Sjögren, Högskoleverket  
Omvärldsanalytikern Britt-Inger Stoltz, Yrkeshögskolan  
Utredaren Joacim Strömblad, Centrala studiestödsnämnden  
Verksjuristen Peter von Wowern, Kronofogdemyndigheten

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>17</b>
1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	17
2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655) .....	22
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>23</b>
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Utredningens arbete .....	24
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>27</b>
2.1 Låntagarna och deras studieskuld .....	28
2.1.1 Bosatta i Sverige eller utomlands? .....	29
2.1.2 Osäkra fordringar .....	30
2.2 Återbetalning.....	31
2.2.1 Utlandsbosattas boendeland och skulder .....	33
2.3 Orsaker till skillnader i återbetalning mellan bosatta i Sverige och utlandsbosatta .....	34
2.3.1 Adressuppgifter .....	36
2.3.2 CSN:s adressökning i dag .....	36
2.4 CSN:s fordringshantering .....	37
2.4.1 CSN:s fordringsverksamhet i Sverige .....	38
2.4.2 CSN:s fordringsverksamhet utomlands.....	38

2.5	Preskriptionsrisker .....	41
2.6	Återkrav .....	41
<b>3</b>	<b>Återbetalningsförsäkrans</b> .....	<b>47</b>
3.1	CSN:s behov av en tydligare skuldsäkring .....	47
3.2	CSN:s förslag på en skuldförbindelse .....	49
3.3	En förbättrad skuldsäkring .....	50
3.3.1	Införande av en återbetalningsförsäkrans .....	51
3.3.2	Innehållet i en återbetalningsförsäkrans .....	52
3.3.3	Återbetalningsförsäkrans – ett villkor för nya studielåns .....	56
3.3.4	Undantagsregel .....	58
3.3.5	Hur kan invändningar mot studieskuldersnas storlek i en återbetalningsförsäkrans hanteras? .....	59
3.3.6	Särskilda skäl .....	61
3.3.7	Ändringar i låneomfattningen .....	63
3.4	Närmare om återbetalningsförsäkrans .....	64
3.4.1	Skriftlighetskrav .....	65
3.4.2	Kan återbetalningsförsäkrans signeras med e-legitimation? .....	65
3.4.3	Samordning av studieförsäkrans och återbetalningsförsäkrans? .....	66
<b>4</b>	<b>Förbättrade adressuppgifter</b> .....	<b>69</b>
4.1	Åtgärder för bättre adressuppgifter .....	69
4.2	Sanktioner om adresskyldigheten inte uppfyllts .....	71
4.2.1	Vem kan bli föremål för en eventuell sanktion? .....	71
4.2.2	Sanktioner eller ej? .....	72
<b>5</b>	<b>Förlängd preskriptionstid</b> .....	<b>75</b>
5.1	CSN:s behov av ytterligare preskriptionsavbrytande regler .....	75
5.2	Allmänt om preskription .....	76
5.2.1	Borgenärens preskriptionsavbrott .....	76
5.2.2	Tillämpningen av svensk rätt utomlands .....	77

5.3	CSN:s förslag på en preskriptionsavbrytande regel.....	78
5.4	Förslag på nya preskriptionsregler.....	80
5.4.1	Förlängd preskriptionstid .....	80
5.4.2	Retroaktiv tillämpning för förlängd preskriptionstid? .....	83
<b>6</b>	<b>Andra åtgärder för att öka återbetalningen av studieskulder .....</b>	<b>85</b>
6.1	Utmätning av egendom i Sverige för utlandsbosattas skulder .....	85
6.2	Uppgiftsskyldighet avseende adressregister för andra myndigheter .....	87
6.3	Gemensam EU-förordning för indrivning av studiestöd eller en privaträttslig studiestödsfordran? .....	87
<b>7</b>	<b>Kostnads- och konsekvensanalys.....</b>	<b>89</b>
7.1	Kostnadsanalys.....	90
7.1.1	CSN:s kostnads-/intäktskalkyl för återbetalningsförsäkrans .....	91
7.1.2	Kostnads-kalkyl för de med okänd adress.....	92
7.1.3	Kostnads-kalkyl för förlängd preskriptionstid .....	93
7.1.4	Kostnads-kalkyl för återkravsfordringar .....	94
7.1.5	Kostnads-kalkyl för ökat antal rättsprocesser utomlands.....	94
7.1.6	Summering av kostnads-kalkyler .....	96
7.1.7	Minskad osäker fordran .....	96
7.2	Konsekvensanalys .....	97
7.2.1	Konsekvenser av återbetalningsförsäkrans .....	97
7.2.2	Konsekvenser av adressuppgiftsskyldighet .....	100
7.2.3	Konsekvenser av förlängd preskriptionstid .....	100
7.2.4	Dynamiska effekter .....	101



<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>103</b>
8.1	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395) .....	103
8.2	Förslaget till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655).....	107
 <b>Bilagor</b>		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2009:124.....	109
<i>Bilaga 2</i>	Elektroniska signaturers rättsliga ställning.....	123
<i>Bilaga 3</i>	Studiestödsförordningars rättsliga ställning utomlands.....	131

# Sammanfattning

Det svenska studiestödet är, i ett internationellt perspektiv, generöst och lämnas med allmänna medel. Studiestöd administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN) och består av bidrag och lån. Återbetalning av studielån sker i relativt stor utsträckning, men allt betalas inte tillbaka. Återbetalning sker i betydligt större utsträckning av låntagare bosatta i Sverige än av låntagare bosatta utomlands. För att kunna fortsätta tillhandahålla de studerande ett generöst studiestöd är det nödvändigt att de studielån som den enskilde väljer att ta betalas tillbaka i större utsträckning än vad som sker i dag.

Mot denna bakgrund gav regeringen den 17 december 2009 den särskilde utredaren Stig Orustfjord i uppdrag att bland annat lämna förslag på förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering.

## Förslag

I detta delbetänkande redovisas följande tre förslag på åtgärder som syftar till att öka återbetalningen av studieskulder.

### 1. En återbetalningsförsäkran bör införas

I dag finns det inte ett samlat dokument där den studerande förbinder sig att betala tillbaka sina studieskulder. Återbetalningsskyldigheten är istället reglerad i lag och förordning. Vi föreslår därför att en låntagare åläggs att försäkra att betala tillbaka studielån genom en återbetalningsförsäkran. En återbetalningsförsäkran skulle tydliggöra skuldförhållandet och därigenom förenkla fordringsindrivningen såväl i Sverige, som i utlandet. En återbetalningsförsäkran skulle innebära ett bättre bevismedel mot låntagaren i en rättslig process. Detta skulle särskilt gagna indrivningsprocesser avseende fordringar på per-

soner bosatta utomlands, eftersom CSN inte kan prestera tillräcklig dokumentation i samband med sådana processer. En återbetalningsförsäkran skulle även kunna förhindra en del tvister om skuld-förhållandet, eftersom det tydliggörs att en del av studiemedlet är ett lån som ska betalas tillbaka.

Den studerande ska genom en återbetalningsförsäkran försäkra att betala tillbaka dels studielån som denne har beviljats och som kommer att betalas ut, dels studieskulder från tidigare beviljningsperioder<sup>1</sup>. Det betyder att förutom annuitetslån (lån tagna efter den 30 juni 2001) ska även studielån (lån tagna under perioden den 1 januari 1989–den 30 juni 2001), återbetalningspliktiga studiemedel (lån tagna före den 1 januari 1989), samt återkrav av studiestöd omfattas av återbetalningsförsäkran. Den studerande ska även försäkra att betala upplupna räntor (som kapitaliseras vid kalenderårets slut) och avgifter som har påförts den studerande. Eventuella inbetalningar från låntagaren ska reduceras från skulden.

Att den studerande lämnar en återbetalningsförsäkran är ett villkor för att nya studielån ska betalas ut till den studerande. Om det föreligger särskilda skäl kan emellertid studielån ändå betalas ut trots att den studerande inte har lämnat in en återbetalningsförsäkran eller inte har lämnat in en sådan inom vissa tidsfrister.

En återbetalningsförsäkran ska vara egenhändigt undertecknad av den studerande. En återbetalningsförsäkran bör emellertid även kunna signeras elektroniskt, eftersom detta förhållande inte i sig bör innebära att denna förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden i utlandet. En sådan ordning skulle underlätta och effektivisera hanteringen av återbetalningsförsäkran såväl för CSN som för låntagarna.

## **2. En skyldighet för studiestödstagare att lämna aktuell adress till CSN bör införas**

Det är viktigt att CSN har aktuella adresser till låntagare så att CSN kan nå dem med information, årsbesked och avier. I dagens regelverk finns det inte någon tydligt uttryckt skyldighet för låntagare att uppge aktuell adress till CSN. I synnerhet är det viktigt att CSN

---

<sup>1</sup> En beviljningsperiod är den tidsperiod från och med den första kalenderveckan till och med den sista kalenderveckan som studiemedel beviljas för i ett och samma beslut. Se 1 kap. CSNFS 2001:1.

har aktuella adresser till låntagare som inte sköter återbetalningen, eftersom indrivningsåtgärder förutsätter att CSN når låntagaren.

Om låntagaren är bosatt i Sverige får CSN löpande uppdaterade adressuppgifter via folkbokföringsdatabasen. Det medför att CSN har relativt god tillgång till adressuppgifter för bosatta i Sverige, och det gäller även efter en flytt inom Sverige. För utlandsbosatta låntagare finns inte motsvarande ordning. Vid flytt utomlands måste låntagarna själva uppge den utländska adressen till CSN, vilket inte alltid sker. CSN förlorar på grund av detta många adresser. Adressuppgifternas kvalitet skiljer sig också åt mellan bosatta i Sverige och utlandsbosatta. Det innebär i praktiken att CSN:s möjlighet att nå låntagare och få dem att återbetala ser olika ut för låntagare bosatta i Sverige respektive utomlands. Det bör därför införas en skyldighet för låntagare att lämna aktuell adress till CSN. En sådan adresskyldighet bör även omfatta de personer som är återbetalningskyldiga för återkrav av studiestöd.

Enligt uppdraget ska utredaren också utreda vilka sanktioner som kan vara lämpliga om skyldigheten att lämna adress inte efterlevs. För att kunna utdöma en sanktion krävs att låntagaren kan delges och om CSN inte har någon aktuell adress till låntagaren faller hela sanktionsförfarandet. Mot denna bakgrund bedöms sanktioner om adresskyldigheten inte efterlevs som närmast verkningslösa och därför bör sådana inte införas.

Konsekvensen av att det inte är möjligt att införa en effektiv sanktion för en underlåtenhet att lämna adress, kan medföra att en skyldighet att lämna aktuell adress inte skulle leda till önskad effekt. Trots detta bör en bestämmelse om adresskyldighet införas. En sådan bestämmelse har i vart fall ett betydande signalvärde och en lagstadgad skyldighet kan i sig utgöra incitament att lämna adressuppgift.

### **3. Preskriptionstiden för studiestödsfordringar bör förlängas**

Om CSN inte når låntagarna kan myndighetens fordran på dem preskriberas efter 10 år. Det är låntagarens hela skuld som preskriberas, inte bara förfallna belopp. Det innebär att CSN:s rätt till fordran upphör och att den därför, efter invändning om preskription från låntagaren, skrivs av. Det är inte rimligt att många sköt samma låntagare ska ha en återbetalningstid om 25 år eller längre, medan misskötsamma låntagare ska kunna vara helt skuldfria efter

10 år. Eftersom återbetalning av studielån enligt nuvarande lånesystem som huvudregel ska vara 25 år, bör i linje med detta preskriptionstiden förlängas till 25 år.

Vi anser att det inte föreligger några bärande invändningar mot att förlänga preskriptionstiden, eftersom det inte finns något större skyddsintresse för de låntagare som missköter återbetalningen av sina studieskulder. Studiestödsfordringar skiljer sig från många andra fordringar i flera avseenden. Studielån är en förmån som tillhandahålls alla medborgare enligt ett regelverk som anges i lag och förordning. Lånet lämnas med allmänna medel och låntagaren är enligt lag återbetalningsskyldig. Ett återbetalningskrav kan därmed knappast komma som en överraskning för låntagaren. Studielån är dessutom en förmån som subventioneras av staten och det finns ett starkt allmänt intresse av att en studiestödsfordran betalas av låntagaren, eftersom ett generöst studiestödssystem annars kan bli svårt att upprätthålla. Därtill riskerar studieskulder till betydande belopp att preskriberas under de närmaste åren.

En längre preskriptionstid skulle troligtvis medföra att många som inte betalat sina skulder under några års utlandsvistelse inte kan undkomma betalning när de återvänder till Sverige. Eftersom huvuddelen av de som missköter sin återbetalning är svenska medborgare, är det inte osannolikt att de så småningom antingen återvänder till Sverige och folkbokför sig här igen eller skaffar sig någon tillgång i Sverige, som kan bli föremål för utmätning. Incitamentet att betala skulderna direkt när de förfaller till betalning blir förhoppningsvis också större, eftersom det inte är lika enkelt att hålla sig undan i 25 år som i 10 år.

Den förlängda preskriptionstiden ska gälla retroaktivt, det vill säga den ska gälla för alla fordringar, även de från de äldre lånesystemen, som uppkommit före den nya bestämmelsen trätt i kraft. En förutsättning är emellertid att fordringarna inte redan har preskriberats när den nya bestämmelsen träder ikraft.

## **Förslagets kostnader och konsekvenser**

### **Kostnadsanalys**

Samtliga förslag som presenteras syftar ytterst till att de obetalda fordringar som CSN har på studiestödstagare ska betalas i högre grad än i dag. Förslagen bidrar antingen direkt eller indirekt till att

statens kostnader för studiestöd minskar. Samtidigt medför förslagen vissa ökade administrativa kostnader för CSN.

Totalt sett beräknas förslagen leda till att återbetalningen på sikt ökar med 92 miljoner kronor per år. Den ökade återbetalningen motsvarar att de utlandsbosatta låntagarnas obetalda årsbelopp minskar med en tredjedel. Samtidigt beräknas CSN:s kostnader för systemutveckling, drift, handläggning och rättsliga processer utomlands öka med 23,5 miljoner kronor per år. På sikt, när förslagen införts och omfattar merparten av låntagarna, beräknas den årliga nettovinsten uppgå till cirka 68 miljoner kronor per år.

## Konsekvensanalys

Förutom ekonomiska konsekvenser får förslagen även andra konsekvenser. De berör främst de studerande, de återbetalningsskyldiga låntagarna, de återbetalningsskyldiga för återkrav och CSN, men även andra aktörer kan beröras. Störst konsekvenser får införandet av en återbetalningsförsäkran.

Konsekvenserna kan delas upp i negativa och positiva för de berörda. Till de negativa konsekvenserna hör till exempel ökad administration för CSN och de studerande. Exempelvis kan förslaget om återbetalningsförsäkran leda till att handläggningstiden för låneutbetalning förlängs med några dagar för de studerande som väljer att lämna in sin återbetalningsförsäkran manuellt istället för elektroniskt.

Till de positiva konsekvenserna hör till exempel att införandet av återbetalningsförsäkran på sikt leder till att färre låntagare invänder mot dels att de överhuvudtaget tagit studielån, dels hur mycket de lånat. Det medför att CSN inte behöver lägga lika mycket tid på att hantera den typen av invändningar, utan istället kan ägna mer tid åt annan verksamhet.

Införandet av en återbetalningsförsäkran förenklar också CSN:s kravhantering genom administrativa vinster. Återbetalningsprocessen blir mer effektiv. Beviljningsprocessen kan också komma att effektiviseras genom att återbetalningsförsäkran leder till att fler väljer att ansöka om studiemedel elektroniskt.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395)  
*dels* att 3 kap. 30 §, 4 kap. 26 § och punkten 1 i ikraftträdande-  
och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 30 a §,  
5 kap. 6 a § och 6 kap. 9 a §, och närmast före 3 kap. 30 §, 3 kap. 30 a §,  
5 kap. 6 a § och 6 kap. 9 a § nya rubriker av följande lydelse,

*dels* att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska in-  
föras två nya punkter 20 och 21, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### *Studieförsäkeran*

#### 30 §

Studiemedel får betalas ut endast om det är styrkt att den  
studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats.

Den som får studiemedel i form av studielån *skall* betala så-  
dan avgift som regeringen före-  
skrivit med stöd av 6 kap. 4 §.

Rätten till studiemedel är förverkad, om den studerande inte före  
utgången av den tidsperiod som studiemedlen avser har styrkt att  
han eller hon bedriver studier. Styrks detta senare, får studiemedlen  
ändå betalas ut, om det finns särskilda skäl.

Rätten till studiemedel är förverkad om den studerande avlider  
innan studiemedlen har betalats ut.

*Återbetalningsförsäkrans**30 a §*

*Studielån får betalas ut efter att den studerande genom en återbetalningsförsäkrans har försäkrat*

*1. att betala tillbaka studielån som den studerande har beviljats och som kommer att betalas ut,*

*2. att betala tillbaka studielån och återbetalningspliktiga studiemedel som den studerande tidigare fått utbetalat, och*

*3. att betala återkrav av studiestöd, upplupna räntor och avgifter som har påförts den studerande, enligt bestämmelserna i denna lag eller studiestödslagen (1973:349).*

*Rätten till studielån är förverkad, om den studerande inte före utgången av den tidsperiod som beslutet om studielån avser, eller inom en månad från det att beslutet om studielån fattades, lämnar in en återbetalningsförsäkrans enligt första stycket till Centrala studiestödsnämnden.*

*Trots vad som anges i första och andra styckena får studielån betalas ut även om den studerande inte har lämnat en återbetalningsförsäkrans, om det finns särskilda skäl.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om återbetalningsförsäkrans.*



**4 kap.**

## 26 §

*En låntagare som inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret, ska till Centrala studiestödsnämnden lämna uppgift om aktuell adress.*

*Låntagaren skall lämna Centrala studiestödsnämnden de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel.*

*En låntagare ska till Centrala studiestödsnämnden även lämna andra uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel.*

En låntagare som har fått årsbeloppet nedsatt är skyldig att omedelbart underrätta Centrala studiestödsnämnden, om någon omständighet som föranlett nedsättningen inte längre föreligger.

**5 kap.***Uppgiftsskyldighet*

## 6 a §

*En återbetalningskyldig för återkrav av studiestöd som inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret, ska till Centrala studiestödsnämnden lämna uppgift om aktuell adress.*

**6 kap.***Preskription*

## 9 a §

*En fordran på studiestöd preskriberas tjugofem år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.*

1. Denna lag träder ikraft den 1 juli 2001, då studiestödslagen (1973:349) och lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa ska upphöra att gälla. Äldre bestämmelser gäller fortfarande, förutom vad som anges i punkterna 13–19, i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet. Vad som sägs om inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital i 4 kap. 21 §, 8 kap. 4 § och 9 kap. 2 § studiestödslagen (1973:349) samt i punkten 2 f i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:877) om ändring i studiestödslagen (1973:349), ska dock från och med taxeringsåret 2002 i stället avse överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital.

1. Denna lag träder ikraft den 1 juli 2001, då studiestödslagen (1973:349) och lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa ska upphöra att gälla. Äldre bestämmelser gäller fortfarande, förutom vad som anges i punkterna 13–21, i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet. Vad som sägs om inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital i 4 kap. 21 §, 8 kap. 4 § och 9 kap. 2 § studiestödslagen (1973:349) samt i punkten 2 f i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:877) om ändring i studiestödslagen (1973:349), ska dock från och med taxeringsåret 2002 i stället avse överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital.

*20. Den som är återbetalningskyldig för studielån, återbetalningspliktiga studiemedel eller återkrav enligt studiestödslagen (1973:349) och som inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret, ska till Centrala studiestödsnämnden lämna uppgift om aktuell adress.*

*21. En fordran som avser återbetalning eller återkrav av studiestöd som har lämnats enligt studiestödslagen (1973:349) och som uppkommit före den 1 juli 2011 och inte preskriberats dessförinnan, preskriberas tjugofem år efter till-*

*komsten, om inte preskriptionen  
har avbrutits dessförinnan.*

- 
1. Denna lag träder ikraft den 1 juli 2011.
  2. Bestämmelserna i 3 kap. 30 a § tillämpas i fråga om studielån som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2011.
  3. Bestämmelsen i 6 kap. 9 a § tillämpas även i fråga om fordran som har uppkommit före ikraftträdandet, under förutsättning att fordran inte har preskriberats dessförinnan.

## 2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs att det i studiestödsförordningen (2000:655) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 40 §, av följande lydelse.

### 3 kap.

#### 40 §

*En återbetalningsförsäkran enligt 3 kap. 30 a § studiestöds-lagen (1999:1395) ska vara egenhändigt undertecknad av den studerande. Om han eller hon är omyndig eller om förvaltare enligt föräldrabalken har förordnats för honom eller henne, ska förmyndaren eller, om det ingår i uppdraget, förvaltaren ha tecknat samtycke på återbetalningsförsäkran.*

*Centrala studiestödsnämnden får trots vad som anges i första stycket första meningen meddela föreskrifter om*

- 1. att en återbetalningsförsäkran får göras elektroniskt, och*
- 2. hur en återbetalningsförsäkran ska överföras.*

*Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om återbetalningsförsäkran.*

---

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2011 och tillämpas i fråga om studielån som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2011.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag (direktiv 2009:124) är uppdelat i två delar. Den ena delen av uppdraget är att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras. Den andra delen av uppdraget är att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering, vilket detta delbetänkande handlar om.

Utredningsdirektiven anger som allmänna utgångspunkter att vid årsskiftet 2008/2009 var cirka 68 000 återbetalningsskyldiga låntagare bosatta utomlands, att av dessa har ungefär 30 000 obetalda årsbelopp till CSN samt att dessa låntagare som missköter sin återbetalning tillsammans har en total studieskuld som uppgår till cirka 2 miljarder kronor. Direktiven anger vidare att CSN saknar uppgift om giltig adress till ett flertal av dessa låntagare. Direktiven framhåller även att den totala fordran för samtliga utlandsbosatta återbetalare uppgick vid slutet av 2008 till 12,5 miljarder kronor och att studieskulder till betydande belopp riskerar att preskriberas under de kommande åren. Enligt direktiven har Riksrevisionen och CSN redovisat ett behov av vissa förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering i syfte att möjliggöra en effektivare fordringsverksamhet utomlands.

Av direktiven (som bifogas i bilaga 1) framgår att utredningen ska utreda om en skriftlig skuldförbindelse kan användas för att på ett tydligare sätt binda låntagaren till skulden och i sådana fall lämna förslag på hur en sådan skuldförbindelse kan utformas och införas utan att studiemedelsfordran förlorar sin karaktär av offentligt rättslig fordran. Utredningen ska också klargöra om en underskrift utförd genom e-legitimation kan användas som grund för en rättslig prövning utomlands. I utredningens uppdrag ingår även att utreda hur

en skyldighet för den enskilde att lämna giltig adress till CSN kan införas och vilka sanktioner som kan vara lämpliga om skyldigheten inte uppfylls. Av direktiven framgår vidare att utredningen ska analysera behovet av och vid behov föreslå ytterligare åtgärder i syfte att åstadkomma preskriptionsavbrott. Slutligen ska utredningen föreslå nödvändiga författningsändringar.

Med direktiven som utgångspunkt har utredningen utrett om, klargjort att, och föreslagit hur, olika åtgärder kan införas som underlättar CSN:s fordringshantering. En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att det är viktigt att säkerställa att den del av studiestödet som utgörs av lån återbetalas till fullo. Det är nödvändigt för att kunna fortsätta tillhandahålla de studerande ett generöst studiestödssystem som är långsiktigt samhällsekonomiskt hållbart. Utredningen har tolkat uppdraget som om det övergripande målet med uppdraget är att återbetalningen av studielån och återkrav av felaktigt utbetalt studiestöd ska öka utan att rättssäkerheten för den enskilde studiestödstagaren äventyras eller att CSN:s administration av studiestödet påverkas menligt.

Under arbetets gång har det framkommit förslag på andra åtgärder som kan vidtas för att öka återbetalningen av studieskulder. Dessa förhållanden uppmärksammas, men det lämnas inga författningsförslag i denna del.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft tre protokollförda möten med experter och/eller sakkunniga. Utredningen har även haft kontakter därmed mellan med flera av experterna och de sakkunniga. Utöver dessa kontakter har utredningen haft ett omfattande samarbete med CSN, som bistått utredningen med till exempel statistikunderlag om studiestödstagare och underlag till kostnadsanalyser gällande införande av utredningens förslag. Därutöver har ett flertal interna arbetsmöten hållits.

Utredningen har också haft diskussioner med företrädare för olika myndigheter med kunskap om och erfarenhet från de områden som utredningens frågeställningar kretsar kring. Det gäller bland annat E-delegationen, Försäkringskassan och Post- och telestyrelsen. Dessutom har utredningen fört diskussioner med enskilda experter; professor Michael Bogdan, professor i internationell och komparativ privat- och processrätt vid Lunds universitet och Lea

Hatzidaki-Dahlström, universitetsadjunkt vid Lunds universitet, i frågor gällande rättsläget för studiestödsfordringar utomlands.

Utredningen har samrått med Utredningen om administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen(S 2009:05).

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

## 2 Bakgrund

Samtliga förslag som presenteras i detta betänkande syftar ytterst till att de obetalda fordringar som CSN har på studiestödstagare ska betalas i högre grad än i dag. De obetalda fordringarna uppkommer när personer inte återbetalar dels studielån enligt gällande regler (obetalda studielånefordringar), dels återkrav av studiestöd som CSN har till följd av felaktiga utbetalningar eller utbetalningar med för högt belopp (obetalda återkravsfordringar).

CSN är den myndighet i Sverige som administrerar studiestöd. CSN betalar ut studiestöd, som kan bestå av både bidrag och lån, och administrerar även återkrav av studiestöd och återbetalning av lån. Återkrav av studiestöd och studielån ska betalas tillbaka, vilket sker i relativt stor utsträckning. Men allt betalas inte tillbaka och det finns skillnader i återbetalningen mellan låntagare bosatta i Sverige och låntagare bosatta utomlands.

Beloppsmässigt är det framför allt studielån som inte betalas tillbaka. Under 2009 skulle de återbetalningsskyldiga låntagarna återbetala sammanlagt 11 miljarder kronor efter att årsbeloppen satts ned enligt gällande regelverk. De återbetalade 10,1 miljarder kronor, det vill säga närmare 900 miljoner kronor mindre. Relativt sett gjordes återbetalningar från utlandsbosatta i väsentligt lägre utsträckning än från återbetalningsskyldiga bosatta i Sverige. När återbetalningen inte sköts riskerar betydande belopp att skrivas av.

För att få en uppfattning om återbetalningsproblematikens storlek, i termer av hur många personer som inte betalar tillbaka sina skulder till CSN och vilka belopp som riskerar att inte återbetalas, ges här en bakgrund.

Uppgifterna som redovisas baseras på uppgifter från CSN. Till största del redovisas uppgifter om låntagarna och återbetalning av lån. Avslutningsvis redovisas uppgifter avseende återkrav.



## 2.1 Låntagarna och deras studieskuld

Cirka 1,4 miljoner personer har i dag lån hos CSN. Det motsvarar att var fjärde person i Sverige i åldern 20–64 år är låntagare hos CSN.

Kvinnorna utgjorde 59 procent av låntagarna och männen följaktligen 41 procent av låntagarna under 2009. Den högre andelen kvinnor än män bland låntagarna återspeglar könsmönstren i utbildningssystemen, det vill säga att fler kvinnor än män studerar. Låntagarna är i genomsnitt 36 år gamla, kvinnorna 36 år och männen 35 år.

De 1,4 miljoner låntagarnas totala studieskuld (lån inklusive ränta och administrativa avgifter) uppgick till cirka 183 miljarder kronor under 2009. Det är ett avsevärt belopp som i storlek motsvarar sex procent av Sveriges bruttonationalprodukt 2009. Skulden avser samtliga låntagare, det vill säga såväl de som är i studier och som ännu inte påbörjat återbetalning, som de som avslutat sina studier och påbörjat återbetalning.

Låntagarna kan ha studieskulder enligt i huvudsak tre olika lånesystem:

1. Återbetalningspliktiga studiemedel (lån beviljade före den 1 januari 1989).
2. Studielån (lån beviljade mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001).
3. Annuitetslån (lån beviljade efter den 30 juni 2001).

Eftersom det finns tre olika lånesystem finns det även tre olika regelsystem. Bestämmelserna för lån tagna efter den 30 juni 2001 finns i studiestödslagen (1999:1395). Enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till denna lag gäller den äldre studiestödslagen (1973:349) fortfarande i fråga om studiestöd som avser tid före den 1 juli 2001. Det lånesystem som var i bruk under tiden den 1 januari 1989–den 30 juni 2001 infördes genom lagen (1988:877) om ändring i studiestödslagen (1973:349). Enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till denna ändringslag ska den äldre studiestödslagen i dess äldre lydelse fortfarande tillämpas i fråga om studiestöd som avser tid före den 1 januari 1989. Den äldre studiestödslagen tillämpas således fortfarande enligt två olika lydelse som avser de två äldre återbetalningssystemen.

De som är i studier tar nya lån i annuitetslånesystemet. Det är också i detta lånesystem som antalet låntagare årligen växer. I övriga system minskar antalet låntagare varje år eftersom det inte sker någon nyutlåning i dessa system, däremot slutbetalning. En låntagare kan

ha flera lån beroende på när studier bedrivits. Antalet lån översteg antalet låntagare med 230 000 i slutet av 2009.

**Tabell      Antal låntagare och studieskuld fördelade efter lånesystem, 31/12 2009**

Lånesystem	Antal	Studieskuld, mdkr
Studiemedel	235 000	8,9
Studielån	608 000	85,5
Annuitetslån	793 000	88,8
Summa lån	1 636 000	183,2
Antal låntagare	1 406 000 1)	

1) Avser antalet enskilda låntagare. 230 000 låntagare har lån i mer än ett lånesystem. Summan av lån i olika system överstiger därför antalet enskilda låntagare.

De allra flesta, 793 000 låntagare, har lån i annuitetssystemet. Relativt många låntagare har lån i studielånesystemet, 608 000. Fortfarande är det så många som 235 000 låntagare som har lån i det äldsta lånesystemet. Det är lån tagna före 1989, alltså för mer än 21 år sedan. Dessa låntagare illustrerar att lånesystemen och deras regelverk har betydelse under lång tid. De förändringar av regelverken som rör studielån och återkrav som vi föreslår i detta betänkande kan komma att påverka låntagarna under lång tid framöver, eftersom återbetalningen av dem kan spänna över så lång tid som flera decennier.

### 2.1.1 Bosatta i Sverige eller utomlands?

De flesta låntagarna är bosatta i Sverige. Under 2009 hade drygt 94 procent av låntagarna en adress i Sverige. Resterande knappt 6 procent av låntagarna, motsvarande 75 000 personer, uppskattas vara bosatta utomlands. Av dessa hade CSN en utländsk adress till 56 400 låntagare, medan adressen var okänd för 19 400 låntagare. De med okänd adress antas dock vara bosatta utomlands då de saknar aktuell folkbokföringsadress i Sverige. Av dem med okänd adress var drygt 60 procent svenska medborgare.

Utöver de 75 000 låntagare som har en utländsk adress eller som har okänd adress finns det ytterligare en grupp låntagare som sannolikt är bosatta utomlands. Det är återbetalningsskyldiga låntagare som sannolikt är felaktigt klassificerade som bosatta i Sverige. De

har så liten ekonomisk aktivitet i Sverige att de enligt regelverken inte behöver återbetala studielån. Sannolikt arbetar och bor de utanför Sverige, men är fortfarande folkbokförda i Sverige. Det har inte varit möjligt att urskilja de låntagare som felaktigt klassificerats som bosatta i Sverige. CSN uppskattar dock att denna grupp återbetalningsskyldiga låntagare kan uppgå till 10 000 personer.

Sammantaget kan det totala antalet utlandsbosatta låntagare uppskattas uppgå till omkring 85 000. Eftersom det inte varit möjligt att urskilja de låntagare som antas felaktigt klassificerats som bosatta i Sverige, ingår de i gruppen bosatta i Sverige i den redovisning som följer. Således särredovisas 75 000 låntagare som antingen bosatta utomlands (med utländsk adress) eller som bosatta utomlands med okänd adress. Dessa grupper särredovisas då återbetalningsmönstren skiljer sig åt mellan dessa låntagare. Låntagare bosatta utomlands med känd adress benämns i fortsättningen låntagare med utländsk adress, medan låntagare bosatta utomlands med okänd adress benämns låntagare med okänd adress.

Den totala utestående fordran för låntagare bosatta i Sverige uppgick till drygt 168 miljarder kronor under 2009. Motsvarande fordran för låntagare med utländsk adress var drygt 12 miljarder kronor. Den utestående fordran för låntagare med okänd adress var 2 miljarder kronor. Studieskulder uppgår således till avsevärda belopp.

Även om det totala antalet låntagare har varit relativt oförändrat under senare år, har det skett en viss förskjutning vad gäller låntagarnas boende. Allt fler låntagare bor utomlands. Ett tecken på det är att antalet låntagare med utländsk adress ökade med 2 000 personer mellan 2008 och 2009, en ökning med knappt fyra procent. Med tanke på den ökade internationaliseringen finns det all anledning att förvänta sig att utvecklingen mot att fler periodvis eller permanent bosätter sig utomlands kommer att fortsätta. Det betyder att de problem som i dag finns med att få låntagare bosatta utomlands att återbetala sina studielån sannolikt kommer att växa med tiden, om ingen åtgärd vidtas.

### 2.1.2 Osäkra fordringar

Den totala studieskuldssfordran uppgick till cirka 183 miljarder kronor under 2009. En del av denna fordran är osäker, det vill säga en fordran där betalningarna sannolikt inte kommer att fullföljas. CSN har för 2009 beräknat att 13 procent eller drygt 24 miljarder kronor

av den utestående fordran är osäker. Främsta orsaken till att en fordran bedöms som osäker är att låntagaren använder sig av de trygghetsregler som studiestödssystemet innehåller, som innebär att en låntagare kan få anstånd med återbetalningen av lån eller inte behöver betala tillbaka hela skulden, vilket är i enlighet med gällande regelverk. Under 2009 beräknas trygghetsreglerna stå för 16 miljarder kronor av den osäkra fordran. Ytterligare 3 miljarder kronor av fordran bedöms vara osäker på grund av att låntagare avlider innan återbetalningsperioden är slut. Resterande 5 miljarder kronor bedöms vara osäkra på grund av att låntagarna missköter återbetalningen, och det är framför allt dessa osäkra fordringar som det är angeläget att minska. Det bör också nämnas att den totala osäkra fordran på låntagare med utländsk adress beräknas till 4,2 miljarder kronor under 2009.

## 2.2 Återbetalning

I början av 2010 var drygt 1,2 miljoner låntagare återbetalningskyldiga för studielån. Här ingår både låntagare som efter nyligen avslutade studier ska börja återbetala och låntagare som redan återbetalat en tid. Återbetalningen börjar tidigast sex månader efter det att studiestöd senast uppbars. Beroende på när lånen togs ska de återbetalas enligt olika villkor.

För de äldsta lånen, återbetalningspliktiga studiemedel som tagits före den 1 januari 1989, baseras årsbeloppet på skuldens storlek och återbetalningstiden. Återbetalningstiden beror i huvudsak på hur gammal låntagaren var vid återbetalningsstarten. Om låntagaren var 36 år eller yngre, återbetalas lånen till 50 års ålder. Om låntagaren var 37–50 år vid återbetalningsstarten, återbetalas lånen i 15 år. Om låntagaren var 51 år eller äldre, återbetalas lånen till 65 års ålder.

För lån tagna från och med den 1 januari 1989 till och med den 30 juni 2001, studielån, baseras årsbeloppet på fyra procent av den senast taxerade inkomsten. Därför varierar återbetalningstiden för detta lån, men återbetalningen pågår som längst till 65 års ålder.

Lånen är sedan den 1 juli 2001 av annuitetstyp med som huvudregel en återbetalningstid på 25 år eller det antal färre år som kvarstår tills det år låntagaren fyller 60. Återbetalningen kan dock pågå som längst till utgången av det år låntagaren fyller 67 år. Det innebär att den årliga återbetalningen framförallt beror på hur mycket som lånats och hur lång återbetalningstiden är.

Totalt skulle de återbetalningsskyldiga låntagarna återbetala nästan 11 miljarder kronor under 2009. De betalade 10,1 miljarder kronor eller 92 procent. Som framgår av tabellen nedan är det stor skillnad i återbetalningsgrad mellan låntagare bosatta i Sverige, låntagare med utländsk adress och låntagare med okänd adress.

**Tabell** Återbetalningsskyldiga låntagares betalade och obetalade årsbelopp 2009, miljoner kronor, fördelade efter adress

Adress	Årsbelopp (netto) 1			Obetalt	
	Mnkr	Mnkr	% av Årsbelopp	Mnkr	% av Årsbelopp
I Sverige	10 320	9 702	94	618	6
Utländsk+ Okänd varav	650	390	60	260	40
Utländsk	539	386	72	153	28
Okänd	111	4	4	107	96
<b>Summa</b>	<b>10 970</b>	<b>10 092</b>	<b>92</b>	<b>878</b>	<b>8</b>

1) Det belopp som ska återbetalas efter att regelverksenliga nedsättningar gjorts, till exempel på grund av låg inkomst.

De cirka 1,15 miljoner återbetalningsskyldiga låntagarna som var bosatta i Sverige nettodebiterades 10,3 miljarder kronor under 2009, det vill säga de debiterade årsbeloppen som de skulle betala in – exklusive sådant som inte behöver betalas enligt regelverken<sup>1</sup> – uppgick till 10,3 miljarder kronor. Cirka 9,7 miljarder kronor betalades in, vilket motsvarar 94 procent av nettodebiterat årsbelopp. Samma år nettodebiterades låntagare med utländsk och okänd adress sammanlagt 650 miljoner kronor, men endast 390 miljoner kronor eller 60 procent betalades in, och 260 miljoner kronor betalades följaktligen inte in. Återbetalare med utländsk adress betalade in 386 miljoner kronor eller 72 procent av nettodebiterat årsbelopp, medan de med okänd adress endast betalade in 4 miljoner kronor eller 4 procent av nettodebiterat årsbelopp. Andelarna är låga, respektive mycket låga, jämfört med de 94 procent av nettodebiterat

<sup>1</sup> Enligt regelverken kan årsbeloppet sänkas på låntagarens begäran. Vanligaste skälen för nedsättning är att årsbeloppet överstiger en viss andel av inkomsten eller att låntagaren börjat studera och tar ytterligare studiemedel. Nettodebiterat årsbelopp avser årsbelopp minus nedsättning.

årsbelopp som de återbetalningsskyldiga personerna bosatta i Sverige betalade in.

Det är således stor skillnad i återbetalningsgrad mellan låntagare bosatta i Sverige, låntagare med utländsk adress och låntagare med okänd adress. I det följande redovisas de vanligaste boendeländerna bland återbetalningsskyldiga låntagare med utländsk adress. Detta kan tjäna som en fingervisning om i vilka länder de låntagare är bosatta, som CSN:s indrivningsåtgärder i första hand bör riktas mot.

### 2.2.1 Utlandsbosattas boendeland och skulder

De återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress är bosatta i drygt 170 olika länder. I de tio antalsmässigt största boendeländerna bor 79 procent av de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress och dessa personer står för 81 procent av skuldsumman. I övriga drygt 160 länder fördelar sig de resterande 21 procenten av de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress med 19 procent av skuldsumman.

Hälften av de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress bor i Storbritannien, Norge och USA. Deras studieskulder utgör 56 procent av skuldsumman, vilket tyder på att de i genomsnitt har högre studieskulder än de återbetalningsskyldiga låntagarna i övriga länder. Genomsnittsskulden var under 2009 237 000 kronor för de bosatta i de tre förstnämnda länderna och 187 000 kronor för bosatta i övriga länder. Genomsnittsskulden för samtliga återbetalningsskyldiga låntagare med utländsk adress var under samma år 212 000 kronor. I synnerhet bosatta i USA hade en hög genomsnittlig studieskuld, 312 500 kronor.

Relativt många av de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress, motsvarande 12 procent, bor i våra närmaste grannländer Danmark och Finland. Deras studieskulder utgör dock 8 procent av skuldsumman, vilket tyder på att de i genomsnitt har lägre studieskulder än de återbetalningsskyldiga låntagarna i övriga länder. Det gäller framför allt bosatta i Finland som under 2009 hade en genomsnittsskuld på 102 300 kronor, medan bosatta i Danmark hade en genomsnittsskuld på 185 000 kronor.

I sammanhanget bör dock påpekas att en utlandsbosatt återbetalningsskyldig låntagare inte behöver ha en studieskuld från utlandsstudier. Av de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress har drygt 57 procent en studieskuld som härrör från studier

enbart i Sverige, drygt 28 procent en studieskuld från studier både i Sverige och utomlands och följaktligen drygt 14 procent en studieskuld som härrör från studier enbart utomlands.

**Tabell**      **Antal återbetalningsskyldiga låntagare med utländsk adress och deras sammanlagda studieskuld 31/12 2009, fördelade efter boendeland och kön**

Boendeland	Antal låntagare			Studieskuld, miljoner kronor		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Storbritannien	5 899	3 496	9 395	1 430	857	2 286
Norge	4 820	4 350	9 170	750	692	1 441
USA	5 062	3 860	8 922	1 626	1 162	2 788
Danmark	2 464	1 442	3 906	467	255	722
Finland	1 469	1 167	2 636	138	132	270
Tyskland	1 380	1 108	2 488	267	207	474
Spanien	1 071	812	1 883	199	148	346
Frankrike	1 298	528	1 826	273	96	369
Schweiz	902	726	1 628	173	134	307
Australien	1 059	541	1 600	310	155	465
Övriga 160 länder	6 054	5 481	11 535	1 148	1 040	2 189
<b>Summa</b>	<b>31 478</b>	<b>23 511</b>	<b>54 989</b>	<b>6 780</b>	<b>4 877</b>	<b>11 657</b>

Det är fler kvinnor (57 procent) än män (43 procent) bland de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress. Kvinnorna har också något högre genomsnittsskuld, 215 400 kronor, än männen, 207 400 kronor, men skillnaderna är små. Det finns också viss skillnad i bosättningsland mellan kvinnor och män. Kvinnor utgör mer än 57 procent av de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk adress i Frankrike, Storbritannien och Australien, medan männen utgör mer än 43 procent i gruppen övriga 160 länder, Norge och Tyskland.

### 2.3 Orsaker till skillnader i återbetalning mellan bosatta i Sverige och utlandsbosatta

Det finns flera orsaker till skillnaderna i återbetalning mellan bosatta i Sverige, de med utländsk adress och de med okänd adress. Att CSN saknar adresser till låntagare är en av dem. Konsekvensen av att CSN saknar en adress är att myndigheten inte når låntagare

med okänd adress med information, årsbesked och inbetalningskort. Det bidrar till att låntagarna med okända adresser återbetalar sina skulder i liten omfattning.

Samtidigt bör det noteras att det bland de med utländsk och okänd adress sannolikt även finns låntagare som lever under knappa ekonomiska omständigheter. Så knappa att låntagarna, om de tog kontakt med CSN, sannolikt skulle ha rätt till nedsättning av årsbeloppen enligt regelverken. Det innebär att det inte är rimligt att förutsätta att återbetalningsgraden ska vara 100 procent.

Det är också så att CSN har svårare att driva in fordringar utomlands än i Sverige. Det medför att den risk som en återbetalningsskyldig låntagare med utländsk eller okänd adress tar genom att inte sköta återbetalningen, är väsentligt mindre än för en återbetalningsskyldig låntagare bosatt i Sverige. Vetskapen om detta förhållande förefaller stor bland återbetalare med utländsk eller okänd adress. Bland annat finns det forum på Internet där låntagare tipsar varandra hur man ska hålla sig undan betalning och sedan invända att fordringen är preskriberad när tio år har förflutit.

Hur många som medvetet missköter återbetalningen går inte säkert att säga. En uppskattning är dock de uppgifter om misskötsel CSN tagit fram på utredningens uppdrag. Misskötsel definieras som personer som inte betalt något alls under tre år eller som under fem år återbetalt mindre än 25 procent av det belopp som ska återbetalas. Enligt denna definition var det 4,6 procent av samtliga återbetalningsskyldiga låntagare som misskötte återbetalningen 2009. Av återbetalningsskyldiga bosatta i Sverige var andelen som misskötte återbetalningen 3,1 procent, av återbetalningsskyldiga med utländsk adress var andelen 13,6 procent och av återbetalningsskyldiga med okänd adress var andelen som misskötte återbetalningen så hög som 61 procent.

Förslagen i detta betänkande syftar till att, som tidigare nämnts, öka återbetalningsgraden, i synnerhet för personer med utländsk eller okänd adress. För att möjliggöra detta ska vi enligt direktiven undersöka hur man kan åstadkomma dels en förbättrad adressuppdatering vad gäller utlandsbosatta låntagare, dels en förbättrad skuldsäkring av studiemedelsfordringar som underlättar CSN:s fordringshantering. I det följande beskrivs därför hur CSN:s adressuppdatering och fordringshantering går till i dag.



### 2.3.1 Adressuppgifter

Det är viktigt att CSN har aktuella adresser till låntagare så att CSN kan nå dem med information, årsbesked och avier. I synnerhet är det viktigt att CSN har aktuella adresser till låntagare som inte sköter återbetalningen. Då vidtar CSN indrivningsåtgärder för att säkra att återbetalning sker. Indrivningsåtgärderna förutsätter att CSN når låntagaren och därför är det nödvändigt med en aktuell adress. I dagens regelverk finns det inte någon tydligt uttryckt skyldighet för låntagare att vid flytt uppge sin nya adress till CSN. Om låntagaren är bosatt i Sverige får CSN löpande uppdaterade adressuppgifter via folkbokföringsdatabasen. Det medför att CSN har relativt god tillgång till adressuppgifter för bosatta i Sverige, och det gäller även efter en flytt inom Sverige. För utlandsbosatta låntagare finns inte motsvarande ordning. Vid flytt utomlands måste låntagarna själva uppge den utländska adressen till CSN. Många gör inte det vilket innebär att CSN förlorar deras adress. Adressuppgifternas kvalitet skiljer sig också åt mellan bosatta i Sverige och utlandsbosatta. Det innebär i praktiken att CSN:s möjligheter att nå låntagare och få dem att återbetala ser olika ut för låntagare bosatta i Sverige respektive utomlands.

I slutet av 2009 saknade CSN adresser till omkring 19 000 återbetalningsskyldiga personer, inklusive ett mindre antal återkravsskyldiga personer. Av dessa 19 000 personer med okänd adress antas flertalet vara bosatta utomlands. I dag har de återbetalningsskyldiga låntagarna med okänd adress en sammanlagd skuld på cirka två miljarder kronor. Under 2009 betalade dessa låntagare endast 4 procent av det årsbelopp de skulle ha betalat. Med tiden riskerar studienskulder om betydande belopp att preskriberas.

### 2.3.2 CSN:s adressökning i dag

Under 2009 har CSN intensifierat arbetet med att söka adresser. Eftersökning sker exempelvis genom kontakter med anhöriga, arbetsgivare och användande av söktjänster på Internet. CSN har även anlitat Intrum Justitia att efterforska adresser utomlands. Under året har Intrum Justitia funnit adresser till 1 600 personer, vilket är en ökning jämfört med året innan då 1 000 personer återfanns. De flesta personerna har i fallande ordning återfunnits i Storbritannien, USA, Norge, Finland, Spanien, Danmark och Tyskland.

Samtidigt som CSN har arbetat med att söka adresser har adresser förlorats på grund av att de som har lån eller återkrav underlåtit att meddela ny adress. Vid ingången av 2009 saknade CSN adresser till 20 300 personer. Dessa personer omfattar både låntagare som fortfarande studerar (således inte återbetalningsskyldiga), återbetalningsskyldiga låntagare och personer med återkrav. Under 2009 förlorades 9 100 adresser och därmed har totalt 29 300 adresser varit förlorade under året. Av dessa återfanns 11 100 adresser och vid årsslutet 2009 saknade CSN adresser till 18 200 personer, vilket var 2 100 färre än i början av året. Trots framgången i adressökningen kvarstår således problemet med okända adresser.

## 2.4 CSN:s fordringshantering

I regelverket gällande låntagarnas rättigheter och skyldigheter görs det ingen skillnad mellan låntagare bosatta i Sverige och låntagare bosatta utomlands. Låntagarnas rättigheter och skyldigheter är fastställda i studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655) och i CSN:s författningssamling (CSNFS). Fordringsverksamheten bygger på den lagstadgade skyldighet som låntagaren har att betala tillbaka lånen. Dessa regler är således generella. Där emot ser förutsättningarna för CSN att verkställa att låntagaren efterlever sina skyldigheter olika ut beroende på om låntagaren är bosatt utomlands eller i Sverige.

Reglerna för indrivning är olika beroende på vilken typ av fordran det rör sig om. CSN:s återkravsfordringar om felaktigt utbetalt studiemedel är hos Kronofogdemyndigheten att betrakta som så kallade enskilda mål (E-mål). När det gäller E-målen behövs en exekutionstitel<sup>2</sup>, vilken kan erhållas genom till exempel ett domstolsutslag, innan de är verkställbara. En utförlig beskrivning av CSN:s fordringsverksamhet gällande E-mål utelämnas här.

CSN:s fordringar avseende återbetalning av studielån är däremot att betrakta som så kallade allmänna mål (A-mål). A-mål kan Kronofogdemyndigheten verkställa direkt, någon särskild exekutionstitel behövs inte. I det följande beskrivs CSN:s fordringsverksamhet gällande A-mål i Sverige respektive utomlands utförligare.

---

<sup>2</sup> Med exekutionstitel avses dom, vissa privata handlingar m.m. i deras egenskap av nödvändig förutsättning för exekution (särskild utsökning). Se S. Bergström m.fl., Juridikens termer, 1992.

### 2.4.1 CSN:s fordringsverksamhet i Sverige

Om CSN trots påminnelser och krav inte får in någon betalning av årsbelopp från en låntagare bosatt i Sverige, lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Twister om lån är ovanliga när det gäller låntagare som är bosatta i Sverige. Vid tvist med CSN om exempelvis lånets storlek eller när låntagaren hävdar att denne aldrig sökt lån, bygger CSN sina bevis på den dokumenterade kedja av händelser som finns i och med ansökan, beslut och utbetalning av studiestöd. Så länge en person är bosatt i Sverige är dokumentationen i de flesta fall hållbar.

Ansökningshandlingarna har sedan 20 år tillbaka filmats eller skannats och pappersoriginalen har därefter gallrats med stöd av föreskrifter från Riksarkivet. Det som sparats är handlingar i filmad eller skannad form. Den filmade eller skannade versionen av ansökan har hittills varit tillräcklig som bevis vid tvister i Sverige. Om vare sig pappersansökan eller ansökan i filmad/skannad form finns kvar, vilket kan gälla för handlingar före 1990, kan problem uppstå. Annars är den nuvarande beviskedjan acceptabel. Det beror framför allt på att i Sverige är en fordran angående återbetalning av studielån, som tidigare nämnts, direkt verkställbar utan någon särskild exekutionstitel, samt att CSN är en statlig myndighet som i Sverige förutsätts ha korrekta uppgifter om låntagarnas skulder.

### 2.4.2 CSN:s fordringsverksamhet utomlands

Enligt uppgift från CSN bedrev myndigheten inte någon särskild kravhantering mot utlandsbosatta personer under åren 1999–2005.<sup>3</sup> Efter kritik från Riksrevisionen startade CSN projektet ”Utlandskrav” år 2004. Under år 2005 började CSN åter skicka krav till personer bosatta utomlands, vilket resulterade i att myndigheten fick ökad kunskap om antalet utlandsbosatta personer som missköter sina återbetalningar, storleken på skulderna och i vilka länder de befinner sig. Projektet ”Utlandskrav” utmynnade i att CSN upprättade ett samarbetsavtal med ett inkassobolag, Intrum Justitia, som skulle tillhandahålla inkassotjänster, adresseftersökning och delgivning inom ramen för CSN:s kravverksamhet mot utlandsbosatta.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> CSN, Årsredovisning 2005, s. 49.

<sup>4</sup> Riksrevisionen, Svenska trygghetssystem utomlands, 2008:31, s. 41.

CSN:s fordringar skulle vid en prövning av EU-domstolen antagligen anses vara offentligrättsliga, vilket i så fall skulle medföra att svenska domstolsavgöranden avseende återbetalning av studiemedel inte är berättigade till erkännande och verkställighet enligt vissa internationella förordningar och konventioner. Se vidare i bilaga 3 som innehåller en redogörelse för studiestödsfordringars rättsliga ställning utomlands och en beskrivning av de problem som CSN kan ställas inför vid myndighetens rättsliga åtgärder utomlands.

Då det inte är möjligt för CSN att begära hjälp med verkställighet av fordringar utomlands, måste CSN för att kunna fastställa fordran rörande studiemedel i ett annat land få till stånd en exekutionstitel som utvisar fordrans existens i enlighet med det landets lagstiftning. CSN anlitar även i detta förfarande Intrum Justitia bland annat för att få information om respektive lands processregler.

CSN har uppgett att myndigheten i många fall anser det meningslöst att inleda rättsliga processer i utlandet, eftersom dagens skuldsäkring uppvisar brister. CSN har därför i dag svårigheter att få till stånd en exekutionstitel i många utländska länder. Rättsliga processer har inletts i de länder som Intrum Justitia har rekommenderat CSN att processa i. Huvudsakligen har rättsliga processer förts i de nordiska länderna. Under 2009 inleddes 48 rättsliga processer i Norge, 95 i Finland och 9 i Danmark. Intrum Justitia har avrått CSN att inleda processer i Grekland, Spanien, Portugal och Italien med hänsyn till avsaknad av skuldförbindelse.

Det finns ännu inget fall där en utländsk domstol har avvisat målet med hänsyn till att det rör sig om ett offentligrättsligt krav<sup>5</sup>. Det har inte heller förekommit att en låntagare har gjort en sådan invändning.

Innan en rättsprocess inleds skickar Intrum Justitia kravbrev till låntagaren genom ett lokalt ombud. Om låntagaren trots detta inte betalar gör Intrum Justitia en solvensutredning för de låntagare som Intrum Justitia anser är lämpliga att inleda rättsliga åtgärder mot i Norden. I övriga världen skiljer det sig åt om det går att genomföra en solvensutredning. Därefter får CSN ta ställning till om det är aktuellt med en rättslig åtgärd. CSN inleder endast en rättslig pro-

---

<sup>5</sup> Se bilaga 3 under rubriken ”Indrivning av fordringar utomlands”, och beskrivningen av principen om att en domstol normalt inte hjälper utländska stater att driva in offentligrättsliga fordringar, om det inte finns internationella konventioner eller förordningar som reglerar saken.

cess för det fall att låntagaren har möjlighet att betala skulden samt att det bedöms finnas goda förutsättningar att vinna en process.

Intrum Justitia anlitar lokala ombud som sköter processen. Tillvägagångssättet beror på i vilket land processen genomförs. I Norge finns ett förenklat förfarande där CSN lämnar över fordran till Forlikrådet. Om låntagaren inte invänder mot skulden fastställer Forlikrådet fordran och därefter kan utmätning ske. Om låntagaren invänder mot skulden lämnas en stämningsansökan till tingsrätten. I Finland måste en stämningsansökan lämnas in i varje enskilt fall. Beträffande förfarandet i Danmark har de första rättsliga åtgärderna påbörjats relativt nyligen och CSN har därför ännu inte några erfarenheter att redovisa angående detta.

I Storbritannien inleddes 44 rättsliga processer under 2009. Där finns ett förenklat förfarande som benämns "Fast track". Tanken med detta förfarande är att handläggningstiden för de rättsliga processerna ska förkortas och parterna får därför korta, fasta tider för att lämna yttranden. CSN:s erfarenhet från dessa processer är att det är ett tidskritiskt förfarande som fungerar relativt bra.

I USA har CSN blivit rekommenderad att inte inleda några rättsliga processer med hänsyn till att bevisningen är svag, samt att det är mycket kostsamt att driva processer i USA. CSN har istället valt, för det fall att låntagaren inte betalar efter ett kravbrev från Intrum Justitia, att försöka driva in fordran via advokater. Enligt uppgift kontakter advokaterna låntagarna och försöker få till stånd en betalningsuppgörelse, vilken sedan dokumenteras i ett avtal. Under 2009 översändes 48 ärenden till advokater i USA. CSN har dock ännu inte sett något resultat av detta arbete.

CSN har inte möjlighet att ta fram statistik över utgången i processerna, men har uppgett att några enstaka domar har gått myndigheten emot i Norge och Finland på grund av att fordran har varit preskriberad eller att skuldsäkringen har varit otillräcklig. Inga mål har förlorats i Storbritannien. CSN har emellertid påpekat att detta inte betyder att myndigheten skulle vinna så gott som alla mål som de inleder en process i. För att undvika höga advokatkostnader har de av CSN anlitate advokaterna rekommenderat CSN att återkalla "riskfyllda" mål. De mål som CSN har återkallat är dels de mål där låntagaren har gjort en invändning och CSN inte har kunnat ta fram de uppgifter som advokaten efterfrågar för att kunna bemöta och styrka invändningen, dels de mål där CSN efter utredning funnit att fordran är preskriberad.

Trots CSN:s rättsliga åtgärder utomlands har myndigheten endast lyckats driva in omkring 25 miljoner kronor årligen från de låntagare med utländsk adress, vilket motsvarar mindre än tio procent av de utlandsbosatta låntagarnas obetalda belopp 2009.

## 2.5 Preskriptionsrisker

Återbetalningsskyldiga låntagare med okända adresser är den grupp låntagare som återbetalar sina studieskulder i lägst utsträckning och som CSN har svårast att nå med information, årsbesked och inbetalningskort. Om CSN inte når låntagarna kan myndighetens fordran på dem med tiden preskriberas. Det innebär att CSN:s rätt till fordran upphör och att den därför, efter invändning om preskription från låntagaren, skrivs av.

Vid CSN:s senaste undersökning fann myndigheten att 10 024 lån hade det senaste preskriptionsavbrottet under 2001, vilket medför att de lånen riskerar att preskriberas under 2011. Det sammanlagda skuldbeloppet är drygt 1 miljard kronor. CSN har också undersökt hur många lån som hade det senaste preskriptionsavbrottet någon gång under perioden 1986 till och med 2000. Denna ackumulerade grupp lån, varav många sannolikt redan är preskriberade, uppgick till 39 300 stycken och omfattar ett skuldbelopp om drygt 2,8 miljarder kronor. CSN har angett att eftersom myndigheten inte har gjort en preskriptionsutredning för denna grupp lån så saknar myndigheten kännedom om de är preskriberade eller inte. Antalet lån som kan vara preskriberade eller riskerar att preskriberas inom den närmaste tiden är emellertid under alla omständigheter betydande, även om uppgifterna inte utgör någon säker prognos.

## 2.6 Återkrav

Förutom studielånefordringar berör förslagen i detta betänkande även återkravsfordringar. Det är fordringar som uppkommer till följd av att lån och bidrag som har betalats ut för studier kan krävas tillbaka om personen inte haft rätt till det. Dessa benämns återkrav

och kan förutom studiemedel, avse studiehjälp och rekryteringsbidrag<sup>6</sup>.

### *Regler och syfte*

Studiemedel som betalas ut felaktigt kan återkrävas. Orsaker till felaktiga utbetalningar kan exempelvis vara att den studerande avbryter sina studier, minskar sin studieomfattning eller har en högre inkomst än denne har meddelat till CSN. Eftersom studiemedel betalas ut i förskott, innebär ett avbrott ofta att den studerande redan har fått studiemedel även för tiden efter avbrottet. Detta medför att beslut om återkrav är relativt vanliga inom studiemedelsystemet. Innan CSN kan fatta ett beslut om återkrav ska det dock i vissa fall bland annat prövas om den studerande insett eller borde ha insett att en utbetalning var felaktig. Om den studerande inte har orsakat den felaktiga utbetalningen och inte heller borde eller kunde inse felaktigheten, ska det inte göras något återkrav.

CSN fattar i regel beslut om återkrav per kalenderhalvår. Detta innebär att en person som exempelvis tjänar mer än beräknat under ett år kan få två beslut om återkrav: ett för det första kalenderhalvåret och ett för det andra kalenderhalvåret. Ett återkrav ska betalas tillbaka omedelbart. CSN medger dock betalningsplaner om det finns skäl för det. Om det finns synnerliga skäl kan ett återkrav efterges. I vissa fall får ett beslut ändras så att det belopp som betalats ut för mycket dras av från kommande utbetalningar. Detta sätt att verkställa ett återkrav omfattas inte av redovisningen i detta avsnitt.

För rekryteringsbidraget, som numera upphört som stödform, gällde i princip samma regler om återkrav som för studiemedel.

Studerande på gymnasiet kan få återkrav av studiehjälp. Studiehjälp betalas ut i efterskott och omfattar oftast små belopp i förhållande till studiemedel.

### *Antal återkrav och utestående återkravsfordran*

Under 2009 fattade CSN 69 500 beslut om återkrav av studiestöd, vilket är en ökning med 7 500 jämfört med 2008. Antalet nya återkravsskulder var under året fler än antalet slutreglerade återkravs-

---

<sup>6</sup> Rekryteringsbidraget upphörde vid utgången av 2006, men lämnades även under 2007 enligt övergångsbestämmelser. Rekryteringsbidrag kan fortfarande återkrävas om det vid inkomstkontroll i efterhand visar sig att inkomsten var för hög under den period bidraget beviljades för.

skulder. Från att under flera år kontinuerligt ha minskat med 4 procent per år ökade i stället återkravsfordran med 1,6 procent under 2009.

**Tabell**            **Antal beslut om återkrav, fördelat på stödform och kön, 2005–2009**

	Studiehjälp			Studiemedel			Rekryteringsbidrag			Totalt
	Kvinnor	Män	Summa	Kvinnor	Män	Summa	Kvinnor	Män	Summa	
2005	8 953	5 556	14 509	21 859	15 453	37 312	1 839	1 312	3 151	<b>55 235</b>
2006	10 200	6 764	16 964	17 551	1 263	18 814	2 314	1 530	3 844	<b>50 985</b>
2007	12 174	7 722	19 896	27 253	18 539	45 792	1 394	712	2 106	<b>68 133</b>
2008	10 547	7 041	17 588	24 721	16 759	41 480	1 009	420	1 429	<b>61 928</b>
2009	10 269	7 030	17 299	29 530	20 382	49 912	142	49	191	<b>69 469</b>

Antalet beslut om återkrav har inte följt någon tydlig trend under perioden 2005–2009. Under 2009 ökade antalet beslut med 7 541 jämfört med 2008. Ökningen kan främst förklaras med en utökad efterkontroll av inkomster. Sedan 2009 kontrolleras inkomsterna även för studerande som har haft studiestöd under enbart ett kalenderhalvår, till skillnad mot tidigare då enbart de som studerat under båda kalenderhalvåren aktuellt inkomstår kontrollerades. Den efterkontroll som gjordes under 2009 avsåg inkomståret 2007. Sedan 2009 görs det dessutom en efterkontroll av inkomsterna för de som har beviljats tillägglån. Kontrollen för dessa går dock i motsatt riktning, det vill säga de studerande med tillägglån får inte ha tjänat för *lite* innan studierna påbörjades. Studerande som har tjänat under den gräns som ger rätt till tillägglån återkrävs på det belopp som betalats ut felaktigt.

Det genomsnittligt återkrävda beloppet, exklusive ränta, var 5 900 kronor under 2009, vilket är 9 procent högre än under 2008. Detta förklaras av den utökade efterkontrollen av inkomster. Återkravsbeloppen är genomsnittligt högre vid efterkontrollen av inkomst än vid återkrav av andra orsaker.

Den 31 december 2009 var återkravsfordran knappt 1,1 miljarder kronor och det fanns 77 300 återkravsskulder. Eftersom en person kan ha flera återkravsskulder, är antalet återkravsskulder fler än antalet personer med återkrav. Återkravsskulderna var fördelade på knappt 59 000 personer.



Enligt 2009 års beräkningar är 600 miljoner kronor av den utestående fordran för återkrav osäker. Med osäker fordran menas en fordran där betalningarna sannolikt inte kommer att fullföljas. Den osäkra delen beräknas utgöra 56 procent av den totala fordran för återkrav. Återkravsfordran är därmed betydligt mer osäker än fordran på återbetalning av studielån.

#### *Orsaker till återkrav*

Sammanlagt fattade CSN beslut om 69 500 återkrav under 2009. Den vanligaste orsaken till återkrav är efterkontrollerad inkomst. Av de återkrav som beslutades under 2009 berodde 44 procent på för höga efterkontrollerade inkomster. Därefter var studieavbrott den vanligaste orsaken till återkrav, 16 procent. Tredje vanligaste beslutsorsaken var otillåten frånvaro/skolk. Denna beslutsorsak avser endast återkrav av studiehjälp, och riktas till studerande eller föräldrar till studerande i gymnasiet. Otillåten frånvaro/skolk stod för 14 procent av beslutade återkrav 2009.

#### *Betalning av återkrav*

Under 2009 betalades 447 miljoner kronor av återkraven in, vilket motsvarar 42 procent av den totala återkravsfordran. Hälften av dem som får ett beslut om återkrav betalar tillbaka återkravet direkt, medan 4 procent betalar återkravet efter en påminnelse eller genom en överenskommelse om en betalningsplan. Resterande 46 procent blir föremål för kravhantering.

Det finns ett tydligt samband mellan orsaken till återkravet och hur snabbt det betalas tillbaka. Personer som får ett återkrav på grund av efterkontrollerad inkomst betalar tillbaka sitt återkrav snabbt, medan de som får ett återkrav på grund av studieavbrott har betalningssvårigheter.

Av de personer som har en återkravsskuld saknar en hög andel betalningsförmåga eller betalningsvilja. Kännetecknande för personer som inte betalar sin återkravsskuld är att de har studerat på högst gymnasienivå, att återkravsskulden är låg, att inkomst helt saknas eller är låg samt att ingen överenskommelse om betalningsplan har gjorts.

Särskilt problematisk verkar betalningen vara för dem som har fått ett återkrav av studiehjälp – antingen som studerande på gymnasiet eller som förälder till en sådan studerande. Även om de återkrävda beloppen oftast är förhållandevis låga, jämfört med andra gruppers återkrav, tycks individernas betalningsförmåga vara mycket begränsad. Andelen som inte har betalat något alls på sitt återkrav var 60 procent bland myndiga studerande på gymnasiet och 74 procent bland föräldrar till omyndiga. Det kan konstateras att otillåten frånvaro därmed kan leda till stora konsekvenser. Dels avbryter många av dem som skolkar sina studier, dels får många återkrav som överlämnas till Kronofogdemyndigheten, vilket kan innebära en kvarstående och växande skuld samt betalningsanmärkning.

### *Status på återkraven*

En stor del av återkravsskulderna är redan eller har varit föremål för kravhantering och många återkravsskulder är gamla. Av de sammanlagt 77 300 återkravsskulder som fanns den 31 december 2009 var 42 procent mer än sex år gamla. Andelen återkravsskulder med en pågående betalningsplan den 31 december 2009 var 11 procent.

En betalningsplan för ett (eller flera) återkrav förutsätter att låntagaren har betalningsförmåga och betalningsvilja. Återkravet ska som huvudregel betalas direkt. I andra hand under så kort tid som möjligt och som längst under 12 månader. För överenskommelser om längre betalningsplaner krävs att det är till fördel för staten eller att det finns synnerliga skäl. En betalningsplan anses vara till fördel för staten om CSN genom betalningsplanen får in mer pengar än vad Kronofogdemyndigheten skulle ha kunnat driva in. Ett exempel på ett synnerligt skäl är att låntagaren är varaktigt beroende av försörjningsstöd.

Majoriteten av överenskommelserna (54 procent) beror på att betalningsplanen har bedömts kunna ge mer pengar än vad Kronofogdemyndigheten skulle kunna driva in.

CSN saknar aktuell adress till en del av de personer som har en återkravsskuld. Av de aktuella återkravsskulderna den 31 december 2009 fanns det en aktuell adress i Sverige i 90 procent av fallen. Relativt få personer med återkrav, 4 procent, hade utländsk adress. Resterande 6 procent är personer med för CSN okänd adress. Antalet återkravsskulder för personer med för CSN okänd adress

var 4 394 och 89 procent av dem saknade även kravstatus. Detta innebär att en del av dessa skulder inte har kunnat aviseras.

## 3 Återbetalningsförsäkran

### 3.1 CSN:s behov av en tydligare skuldsäkring

CSN saknar i dag ett separat dokument där låntagaren förbinder sig att återbetala sina skulder till långivaren. Det beror på att studielån inte är grundat på ett avtal mellan den enskilde och långivaren, som är staten, utan på rättigheter och skyldigheter som är reglerade i lag och förordning. Studielånet är följaktligen en offentligrättslig fordran.

CSN:s skuldsäkring bygger, som tidigare nämnts, på en beviskedja där ett antal dokument inom beviljningsprocessen ska binda låntagaren till skulden. Detta system infördes på 1960-talet då studiestödet utvecklades. En sådan skuldsäkring ansågs då tillräcklig när det gällde att binda låntagaren till återbetalningsskyldigheten. Vid en tvist måste CSN således i varje ärende beskriva en kedja av händelser; när och hur lånet uppkommit och låntagarens agerande. Som underlag för detta kan CSN visa till exempel ansökningshandlingar, beslut om studiestöd, studieförsäkran, samt verkställd utbetalning.

De dokument som CSN använder för att visa låntagarens skuld är följande.

En *ansökan* från låntagaren om att få studiemedel för en viss period inleder processen. I ansökan under "Försäkran och underskrift" försäkrar den studerande på heder och samvete att lämnade uppgifter i ansökan med bilagor är sanningsenliga, att han eller hon tagit del av reglerna för anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden, för samordning med annan ersättning samt för återbetalning. Information om detta bifogas ansökan. En ansökan kan göras antingen manuellt eller elektroniskt.

Efter prövning meddelar CSN ett *beslut om studiestöd* till den studerande. En del av beslutet om studiemedel är belopps- och utbetalningsplanen.

För att CSN ska verkställa utbetalningen krävs det att det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedel har beviljats. Detta sker genom en *studieförsäkrans*. Denna ska innehålla dels en *försäkrans av den studerande* om att studierna har påbörjats och att denne avser att studera vid den läroanstalt och utbildning samt under den tid och i den studieomfattning som studiemedel har beviljats för, dels *läroanstaltens intygande* om vilken utbildning som den studerande har påbörjat och registrerat sig på samt uppgifter om utbildningens omfattning och tid. Den studerande kan göra en studieförsäkrans genom att underteckna en blankett som skickas ut i samband med beslutet om studiestöd, men även per telefon – med eller utan pin-kod – eller via ”Mina sidor” på CSN:s webbplats.

När CSN fått del av studieförsäkrans sker en *utbetalning av studiemedel*. Utbetalningsuppgifter skickas till Swedbank som ombesörjer utbetalningen. CSN får sedan en kvittens på att utbetalningen är genomförd.

Vid utlandsstudier kan det även finnas eventuella *finansieringsuppgifter* i låntagarens visumhandlingar som kan styrka CSN:s fordrans.

Enligt CSN är denna dokumentation tillräcklig för att visa skuldförhållandet vid en tvist i svensk domstol då en person är bosatt i Sverige. CSN har dock anfört att dokumentationens bevisvärde är lägre vid en process i utländsk domstol. CSN:s uppfattning är även att länkarna i beviskedjan har försvagats med tiden, genom att de olika dokumenten som ligger till grund för skuldsäkringen förändrats och inte längre har samma innehåll som de hade i samband med att det bedömdes att det var tillräckligt för att binda låntagaren till återbetalningsskyldigheten. Under årens lopp har återbetalningsskyldiga låntagares internationella rörlighet ökat och allt fler av låntagarna är bosatta utomlands. CSN har uppgett att myndigheten i många fall anser det meningslöst att inleda rättsliga processer i utlandet, eftersom det anses finnas vissa brister i dagens skuldsäkring. CSN har särskilt påtalat att det i dokumentationen om låntagarens skuld inte finns någon skuldförbindelse.

Riksrevisionen har i en revisionspromemoria<sup>1</sup> anfört att för att minska risken för att CSN inte kan prestera tillräcklig dokumentation i samband med indrivningsprocesser av fordringar på personer bosatta utomlands, borde CSN överväga att de studerande

---

<sup>1</sup> Riksrevisionen, Revisionspromemoria, 2007-12-05, dnr 32-2007-0772.

under studietiden får bekräfta CSN:s beräkning av fordran. En sådan bekräftelse kunde, enligt Riksrevisionen, exempelvis ske i samband med att den studerande lämnar en försäkrans om att fortsatta studier ska bedrivas eller i samband med att årsbeskedet sänds ut. Riksrevisionen rekommenderade CSN att omgående undersöka om en skuldbekräftelse skulle underlätta indrivningen utomlands. Riksrevisionen påpekade slutligen att om det finns indikationer på att så är fallet borde en skuldbekräftelse genomföras skyndsamt.

Inkassobolaget Intrum Justitia, som CSN anlitar för att driva in fordringar i utlandet, har i kontakter med CSN meddelat att de bedömer att CSN:s rättsliga möjligheter utomlands skulle stärkas om en skuldförbindelse infördes.

### 3.2 CSN:s förslag på en skuldförbindelse

CSN har under våren 2008 genomfört en utredning<sup>2</sup> om skuldsäkring av studielån. CSN:s slutsats är att en skuldförbindelse dels skulle styrka skuldförhållandet i rättsliga processer och därmed underlätta indrivningen av obetalda skulder i framförallt utlandet, dels säkerställa att låntagaren förbinds att återbetala studielånet. CSN anser att en skuldförbindelse dessutom skulle medföra att det tydliggörs för samtliga låntagare att en del av studiemedlet är ett lån som ska betalas tillbaka. CSN framhåller även att låntagarna genom en skuldförbindelse skulle få information om hur låneskulden utvecklas och därmed kunna granska tidigare utbetalningar i samband med godkännandet av skuldförbindelsen.

I ovannämnda utredning har CSN anfört att en skuldförbindelse ska utgöra ett villkor för utbetalning av studielån och att den bör innehålla följande information enligt svenska banknormer.

- Vem som är låntagare.
- Vem som är långivare.
- Lånets storlek (tidigare utbetalt lån samt lån beviljat för denna period).
- När lånet ska vara återbetalt.
- Räntesats.
- Övriga villkor/regler.

---

<sup>2</sup> CSN, Skuldsäkring – slutrapport, 2008-06-19.

CSN har i utredningen anfört att myndigheten inte tagit ställning till om skuldförbindelsen även ska innehålla studielån tagna i de äldre lånesystemen. I ett utkast till en skuldförbindelse föreslås en post benämnd "Tidigare utbetalt lån" där inbetalningar och ränta inte har beaktats. För att få uppgift om låntagarens aktuella skuld hänvisas denne istället till "Mina sidor" på CSN:s webbplats.

CSN anser inte att det är nödvändigt att införa någon möjlighet att acceptera skuldförbindelser som skickats in efter studieperiodens slut. Låntagaren har då försörjt sig på annat sätt under studietiden och bör därför inte kunna lämna in en skuldförbindelse i efterhand. Enligt CSN:s uppfattning kan till exempel sjukdom inte vara ett skäl för att komma in med en skuldförbindelse i efterhand. Vid sjukdom har låntagaren inte studerat och ansvaret för försörjningen bör då ligga på annan varför studielån inte bör utbetalas i efterhand.

### 3.3 En förbättrad skuldsäkring

**Förslag:** Studielån får betalas ut efter att den studerande genom en återbetalningsförsäkrans har försäkrat att betala tillbaka

1. studielån som den studerande har beviljats och som kommer att betalas ut,
2. annuitetslån (lån tagna efter den 30 juni 2001), studielån (lån tagna under perioden den 1 januari 1989–den 30 juni 2001) och återbetalningspliktiga studiemedel (lån tagna före den 1 januari 1989) som den studerande tidigare har fått utbetalat, och
3. återkrav av studiestöd, upplupna räntor och avgifter som har påförts den studerande.

Rätten till studielån är förverkad, om den studerande inte före utgången av den tidsperiod som beslutet om studielån avser, eller inom en månad från det att beslutet om studielån fattades, lämnar in en återbetalningsförsäkrans till CSN.

Trots att den studerande inte har lämnat en återbetalningsförsäkrans, eller inte lämnat en sådan inom de angivna tidsfristerna, får studielån betalas ut, om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om återbetalningsförsäkrans.

Studiestödslagen ska ändras i enlighet med ovanstående.

### 3.3.1 Införande av en återbetalningsförsäkrans

En åtgärd för att stärka CSN:s möjlighet att driva in fordringar, framför allt från utlandsbosatta låntagare, är att förbättra skuldsäkringen<sup>3</sup>. I dag finns det, som tidigare nämnts, inget dokument där den studerande förbinder sig att betala tillbaka sina studieskulder. Eftersom en studieskuld är en offentligrättslig fordrans är det dock naturligt att en skuldförbindelse saknas för att reglera förhållandet mellan låntagaren och långivaren. Återbetalningsskyldigheten är istället reglerad i lag och förordning.

Vi har övervägt CSN:s förslag om att införa en skuldförbindelse där låntagaren förbinder sig att betala tillbaka sina studielån. Begreppet skuldförbindelse leder dock tankarna till skuldebrev och därmed obligationsrätten. Då rättsförhållandet mellan studielåntagaren och den statliga långivaren är offentligrättsligt, anser vi därför att begreppet "skuldförbindelse" inte är en passande term. Återbetalningsskyldigheten uppkommer genom lag och inte genom avtal. Det är lätt att vilseledas som låntagare när man undertecknar en skuldförbindelse och tro att det bakomliggande rättsförhållandet bygger på ett avtal med CSN.

Det har emellertid framkommit att CSN har ett behov av dels att styrka skuldförhållandet i rättsliga processer, framförallt i utlandet, dels att tydliggöra för låntagaren att de medel som betalas ut till största delen är ett lån. Vi föreslår därför i stället att låntagaren åläggs att försäkra att betala tillbaka studielånet genom en *återbetalningsförsäkrans*. Begreppet "återbetalningsförsäkrans" riskerar inte att vara vilseledande avseende dokumentets rättsliga status, utan är enligt vår mening en mer adekvat benämning på dokumentet. En återbetalningsförsäkrans från låntagaren ska vara ett villkor för att CSN ska betala ut nya studielån till denne. Man kan jämföra med den *studieförsäkrans* som i dag är ett villkor för att utbetalning av studiemedel ska ske.

En återbetalningsförsäkrans skulle enligt vår mening tydliggöra skuldförhållandet och därigenom förenkla fordringsindrivningen såväl i Sverige, som i utlandet. En återbetalningsförsäkrans skulle innebära ett bättre bevismedel mot låntagaren i en rättslig process. Detta skulle särskilt gagna indrivningsprocesser avseende fordringar på personer bosatta utomlands, eftersom CSN inte kan prestera tillräcklig dokumentation i samband med sådana processer. En återbetalningsförsäkrans skulle enligt vår mening även kunna förhindra en del

<sup>3</sup> Med begreppet "skuldsäkring" avses i betänkandet "bevissäkring för skulder".



tvister om skuldförhållandet, eftersom det tydliggörs att en del av studiemedlet är ett lån som ska betalas tillbaka.

### 3.3.2 Innehållet i en återbetalningsförsäkrans

*Ska studieskulder från tidigare beviljningsperioder omfattas?*

Vi har i utredningen övervägt två alternativ rörande vilka studieskulder den studerande bör försäkra att återbetala.

Alternativ 1 innebär att den studerande försäkras att betala tillbaka dels studielån som denne har beviljats och som kommer att betalas ut, dels studieskulder från tidigare beviljningsperioder.

Alternativ 2 innebär att den studerande endast försäkras att betala tillbaka studielån som denne har beviljats och som kommer att betalas ut.

Alternativ 1 innebär således att en återbetalningsförsäkrans omfattar den studerandes samtliga skulder. Detta medför att fler skulder bevissäkras vid införandet av en återbetalningsförsäkrans, exempelvis skulle en sistaterminsstuderandes samtliga studieskulder, inklusive de från tidigare beviljningsperioder bevissäkras. Om alternativ 2 istället skulle införas skulle det innebära att man förlorade bevis-säkring för flera års studieskulder.

Vid ett införande av alternativ 2 skulle den studerande inte behöva försäkra att betala tillbaka samma skuld vid flera tillfällen, vilket den studerande måste göra i alternativ 1 där skulderna ackumuleras. Det skulle antagligen vara mer förståeligt för många studerande att endast behöva försäkra att återbetala varje lån *en* gång. En sådan återbetalningsförsäkrans skulle även vara ett enklare dokument för CSN att utforma och hantera. Nackdelen är att CSN, vid en återbetalningstvist, inte har *ett* av låntagaren godkänt dokument som styrker dennes totala och aktuella skuld, utan ett flertal dokument – i normalfallet ett för varje beviljningsperiod – som tillsammans styrker det totala skuldbeloppet. För det fall att det belopp som har beviljats förändras under beviljningsperioden, till exempel vid sjukdom eller om CSN fattar beslut om återkrav, kommer detta inte att avspeglas i dokumentationen vid alternativ 2. Vid alternativ 1 skulle en sådan förändring under beviljningsperioden kunna korrigeras till nästa återbetalningsförsäkrans.

Om låntagaren invänder att denne inte fått de belopp utbetalda som finns upptagna i en återbetalningsförsäkrans, kommer inte en

återbetalningsförsäkrans enligt alternativ 2 att ha ett självständigt bevisvärde, utan CSN måste styrka att en utbetalning har skett. CSN har uppgett att myndigheten nekas att få uppgifter från Swedbank, som ombesörjer myndighetens utbetalningar, om att banken har betalat ut beloppen till låntagaren. CSN kan därför endast bevisa att myndigheten har skickat pengar till Swedbank. Banken fördelar sedan ut pengarna på låntagarnas olika konton. En del av pengarna vidarebefordras även till andra banker. Med hänvisning till banksekretess lämnar Swedbank inte ut uppgifter om till vilka konton och till vilka personer som pengarna slutligen har betalats ut. Den hävdade banksekretessen innebär att CSN har svårt att styrka att en utbetalning av studielånet har skett till låntagaren. En återbetalningsförsäkrans som endast omfattar framtida låneutbetalningar, har följaktligen ett sämre bevisvärde än en återbetalningsförsäkrans som även omfattar redan utbetalda lån. Att CSN som betalare inte har möjlighet att erhålla en kvittens på att betalningsuppdraget utförts och att rätt mottagare erhållit betalningen är dock i sig anmärkningsvärt och något CSN borde se över.

Ett införande av en återbetalningsförsäkrans enligt alternativ 2 innebär att studieskulder från tidigare beviljningsperioder inte tas upp och därmed undviks problemet helt med invändningar mot tidigare skulder i samband med återbetalningsförsäkrans. Detta skulle ha till följd att den studerande inte skulle hamna i en situation där denne känner sig tvingad att underteckna en återbetalningsförsäkrans som denne anser innehåller ett felaktigt belopp. Även problemet rörande att en studerande som inte undertecknar en återbetalningsförsäkrans av ovan angiven anledning inte kommer att få utbetalt sina beviljade studielån och därmed kan tvingas avbryta sina studier, faller om en återbetalningsförsäkrans enligt alternativ 2 införs.

En återbetalningsförsäkrans som endast utvisar de lån som kommer att betalas ut, kommer inte att innebära att låntagaren får en tydlig bild av den totala och aktuella skuldens storlek. Denna information finns dock att tillgå i årsbeskeden, som även fortsättningsvis kommer att skickas ut.

Efter en genomgång av de olika argumenten för och emot de två alternativen är vår mening att det viktigaste är att CSN kan bevis-säkra så många låntagares skulder som möjligt samt att bevisvärdet av en återbetalningsförsäkrans blir starkt. Vi föreslår därför en återbetalningsförsäkrans enligt alternativ 1, det vill säga att den studerande försäkras att betala tillbaka dels studielån som denne har beviljats

och som kommer att betalas ut, dels studieskulder från tidigare beviljningsperioder.

*Ska återkrav samt studielån från de äldre lånesystemen omfattas?*

Nästa fråga att överväga är om återkrav av studiestöd samt studielån från de äldre lånesystemen ska redovisas i en återbetalningsförsäkrans.

Enligt vår mening bör obetalda återkrav av studiestöd innefattas i en återbetalningsförsäkrans. Det främsta skälet för det är att det är angeläget att även återkraven bevissäkras, eftersom det efter en tid då det sällan förekom någon aktiv indrivning avseende återkraven, sedan några år tillbaka bedrivs en sådan. Om inte en återbetalningsförsäkrans omfattar återkrav skulle indrivning av återkrav återigen riskeras att eftersättas. Ett annat skäl är även att det är förvirrande för den studerande om inte dennes totala skuldbelopp redovisas i återbetalningsförsäkrans. Om inte eventuella obetalda återkrav redovisas i en återbetalningsförsäkrans skulle den studerande felaktigt kunna få uppfattningen att dennes totala skuld till CSN är ett lägre belopp än det faktiska beloppet. Att utelämna återkrav innebär således att återbetalningsförsäkrans inte skulle ge en tydlig bild av låntagarens skuldsituation. Även om en fordran avseende återkrav har en annan grund än en fordran avseende återbetalning av studielån, eftersom den utgör felaktigt eller med för högt belopp utbetalt studiemedel, anser vi inte att det är orimligt att den studerande även försäkras att betala en sådan skuld innan ytterligare studielån utbetalas.

Vissa låntagare som ansöker om lån har även kvar studieskulder från lån tagna i de äldre lånesystemen, eller obetalda återkrav av studiestöd från tiden före den 1 juli 2001. Även om det troligtvis inte är ett stort antal av de som har studieskulder från de äldre lånesystemen, särskilt inte i det allra äldsta lånesystemet, som kommer att ansöka om nya lån, är det inte ett försumbart antal<sup>4</sup>. Eftersom det är viktigt att bevissäkra alla skulder, samt att dessa äldre skulder redan i dag redovisas i årsbesked och kontoutdrag, anser vi att även skulder från de äldre lånesystemen bör omfattas av försäkrans.

---

<sup>4</sup> Knappt 9 000 personer har lån från såväl det äldsta lånesystemet (lån tagna före 1 januari 1989) som från det nya annuitetssystemet (lån tagna efter 30 juni 2001).

*Vad ska en återbetalningsförsäkrans ytterligare innehålla?*

För att en återbetalningsförsäkrans ska ge en tydlig bild av låntagarens skuldsituation, bör det framgå vad den totala och aktuella skulden är vid den tidpunkten då återbetalningsförsäkrans ställs ut. Det betyder att även upplupna räntor (som kapitaliseras vid kalenderårets slut) och avgifter som har påförts den studerande omfattas av återbetalningsförsäkrans. Dessutom har eventuella inbetalningar från låntagaren reducerats från skulden.

Vi anser däremot att en återbetalningsförsäkrans inte ska omfatta en redogörelse för de *studiebidrag* som utbetalas, eftersom dessa inte, som huvudregel, ska återbetalas. En annan sak är att det i efterhand kan visa sig att studiebidraget ska krävas tillbaka på grund av till exempel studieavbrott eller att låntagarens inkomst vid taxeringen överstigit den inkomst som låg till grund för beräkningen av studiemedel. I ett sådant fall läggs detta återkrav, om det är obetalt, till den totala skulden vid nästa återbetalningsförsäkrans. Detta innebär att de studerande som bara ansöker om studiebidrag inte ska lämna in en återbetalningsförsäkrans.

Frågan är om det kan finnas invändningar mot att studieskulder som härrör från en tidpunkt före införandet av bestämmelsen om återbetalningsförsäkrans, redovisas i en återbetalningsförsäkrans som en låntagare måste godkänna för att få nya lån. Enligt vår mening finns det inte några invändningar mot detta förfarande, eftersom det inte rör sig om en förändring som innebär att villkoren för tidigare beviljade och utbetalda studiemedel ändras retroaktivt, utan återbetalningsförsäkrans är ett villkor för kommande utbetalningar av studielån. En återbetalningsförsäkrans ändrar således inte villkoren för redan tagna studielån.

Vårt förslag är sålunda att en återbetalningsförsäkrans ska innehålla en försäkrans att betala tillbaka dels tidigare utbetalda studielån och återbetalningspliktiga studiemedel, dels återkrav av studiestöd (studiehjälp, studielån eller studiebidrag). I det totala skuldbeloppet ska även upplupna räntor och avgifter ingå. Dokumentet ska även innehålla en försäkrans från den studerande att betala tillbaka de studielån som denne har beviljats och som kommer att betalas ut. Återbetalningsförsäkrans bör för tydlighetens skull villkoras genom att den bara gäller de studielån som den studerande sedan de facto nyttjar.

En återbetalningsförsäkrans bör även för att vara tydlig för såväl låntagaren, som för en utländsk domstol, innehålla en kort redo-

görelse för återbetalningstiden för studielån, men i övrigt bör det hänvisas till aktuella bestämmelser i studiestödslagarna som rör återbetalning av studielån och återkrav av studiestöd<sup>5</sup>. Det bör finnas med en upplysning om att återbetalningen av studielånet i det nuvarande lånesystemet börjar när det vid ingången av ett kalenderår har gått minst sex månader efter utgången av den senaste tidsperiod för vilken låntagaren fått studiestöd, samt att återbetalningstiden för studielån i det nuvarande lånesystemet är 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 60 år<sup>6</sup>. Likaså bör det framgå att ränta löper på studielånet enligt 4 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395) och att avgifter tillkommer enligt denna bestämmelse. Det bör även framgå vad den aktuella räntesatsen är vid den tidpunkt då återbetalningsförsäkrans ställs ut.

För att undvika en tvist i utländsk domstol om vilket lands lag som ska tillämpas, föreslår vi att återbetalningsförsäkrans dessutom uttryckligen anger att svensk rätt reglerar rättsförhållandet.

Vi har i avsnitt 4.1 föreslagit att en bestämmelse införs om att en låntagare som inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret ska lämna uppgift om aktuell adress till CSN. För det fall att denna bestämmelse införs bör återbetalningsförsäkrans även innehålla en upplysning om innehållet i bestämmelsen.

Enligt direktiven ska vi lämna förslag på hur en skuldförbindelse kan utformas och införas utan att studiemedelsfordran förlorar sin karaktär av offentligrättslig fordran. Vår mening är att studiemedelsfordran fortfarande skulle anses vara offentligrättslig om en återbetalningsförsäkrans införs, eftersom införandet av ett sådant dokument inte medför att parternas rättsförhållande grundas på ett avtal. Parternas rättsförhållande skulle, enligt vår mening, även fortsättningsvis vara offentligrättsligt, eftersom rättigheter och skyldigheter regleras i lag och förordning.

### 3.3.3 Återbetalningsförsäkrans – ett villkor för nya studielån

För att en återbetalningsförsäkrans ska kunna få avsedd effekt krävs att den utgör ett villkor för utbetalning av studielån. Det skulle således innebära att om den studerande inte skickar in en under-

---

<sup>5</sup> Återbetalnings- och återkravsreglerna finns i 4 och 5 kap. i studiestödslagen (1999:1395) respektive 8 och 9 kap. i äldre studiestödslagen (1973:349).

<sup>6</sup> 4 kap. 3 och 4 §§ studiestödslagen (1999:1395).

tecknad återbetalningsförsäkrans till CSN, skulle utbetalning av studielån inte ske. Rätten till studielånet skulle följaktligen förverkas och CSN skulle upphäva beviljningsbeslutet i den del som avser studielånet. Däremot skulle ett införande av återbetalningsförsäkrans inte påverka utbetalningen av *studiebidrag*. Om låntagaren dröjer med att skicka in återbetalningsförsäkrans kommer detta innebära att den studerande får studiebidrag och studielån utbetalda vid olika tillfällen.

Frågan är då när en återbetalningsförsäkrans senast bör skickas in till CSN. En jämförelse kan göras med en studieförsäkrans, som också är ett villkor för utbetalning av studiemedel. Enligt studiestödslagen är rätten till studiemedel förverkad, om den studerande inte före utgången av den tidsperiod som studiemedlen avser (beviljningsperioden) har styrkt att han eller hon bedriver studier.<sup>7</sup> På motsvarande sätt bör även en återbetalningsförsäkrans skickas in till CSN före utgången av beviljningsperioden. Av tydlighetsskäl bör det även anges en tidsfrist för när en återbetalningsförsäkrans senast ska lämnas in till CSN i de fall när beviljningsbeslutet fattas efter att beviljningsperioden löpt ut. Så är inte fallet för en studieförsäkrans, vilket har inneburit en osäkerhet avseende vilken tidsfrist som varit gällande för inlämnandet av en sådan försäkrans, innan frågan slutligen har kommenterats i praxis (se avsnitt 3.3.4). Dessutom skulle, enligt en strikt tolkning av ordalydelsen i bestämmelsen om studieförsäkrans, rätten till studiemedel redan vara förverkad när beviljningsbeslutet fattas. I enlighet med CSN:s praxis angående tidsfrister för studieförsäkrans, föreslår vi därför att i de fall när CSN har beviljat studiemedel först efter utgången av beviljningsperioden, bör den studerande inom en månad från beslutet lämna in en återbetalningsförsäkrans.

Avsikten är inte att det ska skickas ut en återbetalningsförsäkrans till CSN:s samtliga låntagare om ett sådant system införs. Däremot ska de studerande som vill ta nya lån efter införandet av systemet vara tvungna att underteckna en återbetalningsförsäkrans, som då bör omfatta även tidigare tagna lån.

---

<sup>7</sup> 3 kap. 30 § tredje stycket studiestödslagen (1999:1395).

### 3.3.4 Undantagsregel

En fråga att överväga är om det bör införas någon möjlighet för den studerande att undantagsvis få utbetalt studielån trots att en återbetalningsförsäkrans inte lämnas in till CSN förrän efter utgången av de i förra avsnittet angivna tidsfristerna alternativt inte lämnas in alls. En studerande kan exempelvis ha invändningar mot de studielånskulder som redovisas i återbetalningsförsäkrans och därför inte vilja försäkra att betala tillbaka det belopp som står angivet. Om den studerande inte undertecknar återbetalningsförsäkrans kommer CSN följaktligen inte att betala ut de studielåns som den studerande har beviljats. Ett annat exempel är att den studerande inte lämnar in återbetalningsförsäkrans inom föreskriven tid på grund av sjukdom eller någon annan omständighet som den studerande inte kunnat råda över.

En jämförelse kan återigen göras med en studieförsäkrans där det finns ett undantag vid "särskilda skäl" i de fall där studieförsäkrans lämnas in efter utgången av beviljningsperioden.<sup>8</sup>

När det gäller tolkningen av "särskilda skäl" har det genom avgöranden från Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) utvecklats en del praxis rörande detta. ÖKS har i två avgöranden fastställt att det är ett särskilt skäl att betala ut studiemedel trots att studieförsäkrans lämnats för sent om det dels är visat eller kan visas att den studerande faktiskt deltagit i utbildningen, dels att CSN inte vid lämplig tidpunkt underrättat den sökande om att beviljningsbeslutet kan komma att upphävas<sup>9</sup>. CSN har hittills tolkat dessa avgöranden som att de allmänna reglerna om preskription då ska anses gälla, vilket innebär att den studerande inom en tioårsperiod från det att den enskildes fordran mot CSN uppstod kan komma in med en studieförsäkrans och på så sätt utverka en utbetalning. I de fall när CSN har beviljat studiemedel först efter utgången av den tidsperiod som studiemedlen avser, har praxis inom myndigheten varit att den studerande inom en månad måste lämna in en studieförsäkrans. ÖKS har i anledning av detta uttalat att om denna tidsfrist inte framgår av beviljningsbeslutet eller den medföljande blanketten för studieförsäkrans, har det stått den studerande fritt att själv, inom rimlig tid efter det att denne kunnat ta del av

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Se ÖKS:s beslut, 2004-09-20, Dnr 2004-03724.380.40 samt ÖKS:s beslut, 2004-11-22, Dnr 2004-04903.300.40.

CSN:s beslut och innehållet i den översända blanketten för studieförsäkrans, avgöra när denne ville sända in sin studieförsäkrans.<sup>10</sup>

Enligt CSN skulle även en omständighet som den studerande inte kunnat råda över och som har hindrat denne från att lämna sin studieförsäkrans i tid, till exempel olycksfall eller sjukdom, kunna utgöra särskilda skäl. Myndigheten har emellertid gjort gällande att eftersom den studerande har lång tid på sig att lämna en studieförsäkrans, borde det vara mycket ovanligt att en studerande till följd av olycksfall eller sjukdom inte skulle kunna lämna in en studieförsäkrans inom beviljningsperioden.

Om CSN skulle upphäva beviljningsbeslutet i den delen som avser studielån på grund av att en återbetalningsförsäkrans inte har lämnats in i rätt tid, är det ett beslut som kan få betydande ekonomiska konsekvenser för den studerande. Vi anser därför att det bör finnas ett undantag om att studielån får betalas ut även om den studerande inte har lämnat in en återbetalningsförsäkrans före utgången av den tidsperiod som studielånet avser eller inom en månad från beviljningsbeslutet.

Vi har i utredningen övervägt i fall det bör föreligga ”särskilda skäl” eller ”synnerliga skäl” för att undantaget ska vara tillämpligt. Det som talar för ”synnerliga skäl” är att undantagsbestämmelsen enligt vår mening bör tillämpas restriktivt. Å andra sidan har lagstiftaren valt begreppet ”särskilda skäl” i regelverket för studieförsäkrans. Med anledning av att samma förutsättning för undantag bör föreligga vid studieförsäkrans som vid återbetalningsförsäkrans, föreslår vi därför att begreppet ”särskilda skäl” även införs i undantagsbestämmelsen för återbetalningsförsäkrans.

Innan vi kommer in på vad som kan utgöra särskilda skäl, ska vi beröra frågan om hur man kan hantera invändningar mot studieskulderens storlek i en återbetalningsförsäkrans, eftersom dessa frågor delvis är sammankopplade.

### **3.3.5 Hur kan invändningar mot studieskulderens storlek i en återbetalningsförsäkrans hanteras?**

För det fall att en studerande har invändningar mot de i återbetalningsförsäkrans redovisade studieskulderens storlek, kommer sannolikt denne inte vilja underteckna en sådan försäkrans. Detta innebär att CSN inte kommer betala ut de studielån som den studerande

<sup>10</sup> Se ÖKS:s beslut, 2002-04-22, Dnr 2002-00739.300.400.



har beviljats, vilket kan få olyckliga konsekvenser för den studerande som i värsta fall tvingas avbryta sina studier. Frågan är hur en sådan situation kan hanteras.

Informationen om låntagarens totala skuld i de årsbesked som i dag skickas ut av CSN är en upplysning om ett sakförhållande och inte ett beslut, och är därmed inte överklagbart. På motsvarande sätt innehåller inte heller en återbetalningsförsäkrans något beslut, utan bara information. Om det inte föreligger ett beslut som har gått någon emot finns det i princip ingen rätt att överklaga<sup>11</sup>. En återbetalningsförsäkrans, eller skulden så som den är angiven däri, går således inte att överklaga.

Ett upphävt beviljningsbeslut för studielån är däremot ett överklagbart beslut, men ett sådant beslut kan CSN inte meddela förrän efter beviljningsperiodens utgång. Om beviljningsperioden är ett år, vilket den vanligtvis är enligt CSN, betyder det att den studerande kan behöva vänta i över ett år innan denne har fått ett överklagbart beslut.

CSN har upplyst utredningen om att i vissa fall där en låntagare har invänt mot den i årsbeskedet redovisade skulden har myndigheten tolkat invändningen som en begäran om avskrivning av skulden. CSN har då meddelat ett överklagbart beslut. Eftersom beslutet har ansetts röra återbetalning av studielån, och CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas till allmän förvaltningsdomstol<sup>12</sup>, har CSN följaktligen i de aktuella fallen lämnat överklagandehänvisning till allmän förvaltningsdomstol. Ett liknande tillvägagångssätt skulle kunna tillämpas när det gäller invändningar mot storleken av de i återbetalningsförsäkrans redovisade studielånen från tidigare beviljningsperioder. Om CSN tolkar invändningen som en begäran om avskrivning av hela eller delar av skulden och meddelar ett beslut i saken, skulle detta beslut, om det går låntagaren emot, kunna överklagas på motsvarande sätt. I de allra flesta fall torde dock meningsskiljaktigheter angående skuldbelopp i återbetalningsförsäkrans kunna lösas genom kontakt mellan CSN och låntagaren.

För det fall en återbetalningsförsäkrans omfattar ett återkrav av studiestöd och den studerande har en invändning mot återkravet, är

---

<sup>11</sup> Se 22 § förvaltningslagen (1986:223). Se även 6 kap. 10 och 11 §§ studiestödslagen (1999:1395) och 8 kap. 25 § äldre studiestödslagen (1973:349), som handlar om överklagande av *beslut* (vår kursivering).

<sup>12</sup> Se 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395) och 8 kap. 25 § äldre studiestödslagen (1973:349).

denne hänvisad till att överklaga själva beslutet om återkrav. Ett sådant beslut överklagas till ÖKS.<sup>13</sup>

### 3.3.6 Särskilda skäl

Nästa fråga att överväga är vad som kan anses vara särskilda skäl för att studielån ska betalas ut trots att den studerande inte har lämnat in en återbetalningsförsäkrans inom föreskriven tid. En sammanhörande fråga är också om sådana särskilda skäl ska kunna föreligga om den studerande inte har lämnat in en återbetalningsförsäkrans alls med hänvisning till att den studerande anser innehållet felaktigt.

Om skuldens storlek såsom den anges i en återbetalningsförsäkrans är tvistig och den studerande efter invändning har erhållit beslut avseende avskrivning och därefter överklagat beslutet, kommer den studerande sannolikt inte att lämna in någon återbetalningsförsäkrans, om inte de däri angivna beloppen justeras. Frågan är om denna omständighet bör utgöra särskilt skäl för att studielån ändå ska betalas ut. Som tidigare nämnts kommer en sådan tvist sannolikt att medföra att den studerande inte får de beviljade studielånen utbetalade, eftersom villkoret om en inlämnad återbetalningsförsäkrans inte är uppfyllt.

Då handläggningen av ett överklagande kan ta avsevärd tid, särskilt om överklagande sker till förvaltningsrätten vars dom sedan överklagas, kan detta medföra att den studerande är utan försörjning i ett par år. Den studerande kan under sådana förhållanden känna sig tvingad att underteckna en återbetalningsförsäkrans som denne anser är felaktig, vilket innebär att CSN i en framtida återbetalningstvist kan åberopa dokumentet som ett bevis på att den studerande godkänt skulden. Detta är enligt vår mening otillfredsställande och vi anser därför att om den studerande har överklagat ett beslut om avskrivning, bör denna omständighet kunna utgöra särskilt skäl att betala ut studielån, trots att det inte har inkommit någon återbetalningsförsäkrans. Den studerande måste emellertid åberopa att det föreligger ett särskilt skäl för att utbetalning ska ske.

Då handläggningen av ett överklagande, som nämnts, kan dra ut på tiden kan det efter hand röra sig om flera återbetalningsförsäkringar som är tvistiga avseende skuldens storlek. När ett laga-kraftvunnet avgörande finns, är emellertid skuldens storlek slutligen fastställd i ett överprövningsförfarande och om avgörandet gått den

<sup>13</sup> Se 6 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395).

enskilde emot har CSN ett ännu bättre bevismedel i en framtida tvist om återbetalning. Det finns därför knappast något incitament för en studerande att inte underteckna en återbetalningsförsäkrans för det fall att denne inte känner sig övertygad om att det angivna skuldbeloppet är felaktigt. Vår förmodan är därmed att antalet sådana tvister kommer att bli högst begränsat.

En annan omständighet där särskilda skäl bör kunna föreligga är när det har inträffat en händelse som har hindrat den studerande från att lämna sin återbetalningsförsäkrans inom de angivna tidsfristerna i den föreslagna bestämmelsen, till exempel vid olycksfall eller sjukdom. En studerande har rätt till studiemedel under sjukdom, om studierna påbörjats och en ansökan om studiemedel har kommit in till CSN före sjukperiodens början. Om det finns synnerliga skäl, får studiemedel lämnas även om en ansökan inte har kommit in före sjukperiodens början.<sup>14</sup> Även om det kan hävdas att den studerande under denna tid har försörjt sig på annat sätt kan det enligt vår mening finnas situationer där undantag bör göras. Dessutom anser vi att om sjukdom och olycksfall kan vara ett undantag från att lämna en studieförsäkrans inom föreskriven tid, bör detta även gälla för en återbetalningsförsäkrans. Särskilt med tanke på att en återbetalningsförsäkrans inte kan lämnas på samma enkla sätt som en studieförsäkrans, se avsnitt 3.1.

Om den studerande har drabbats av en sådan allvarlig sjukdom, olycka eller annan omständighet som den studerande inte kunnat råda över, så att det skäligen inte kan krävas att denne skulle ha lämnat en återbetalningsförsäkrans inom tidsfristerna, kan enligt vår mening särskilda skäl föreligga att betala ut studielån när återbetalningsförsäkrans väl kommer in. För att denna undantagsregel ska vara tillämplig ska återbetalningsförsäkrans lämnas in så snart som det akuta tillståndet upphör. Det bör dock vara ytterst sällsynt att denna situation inträffar, eftersom en studerande i normalfallet har hela beviljningsperioden på sig att lämna in en återbetalningsförsäkrans innan rätten till studiemedel förverkas. I de fall där beviljningsbeslutet kommer i slutet av beviljningsperioden eller efter beviljningsperiodens utgång kan emellertid undantaget bli aktuellt att tillämpa.

Viss ledning för vad som ytterligare kan anses vara särskilda skäl för utbetalning av studielån när en återbetalningsförsäkrans inte har lämnats in inom föreskriven tid, kan också hämtas från ÖKS:s

---

<sup>14</sup> 3 kap. 27 § studiestödsförordningen (2000:655).

praxis angående studieförsäkrans. Vi anser emellertid att det är en fråga för rättstillämpningen att närmare utveckla praxis på området.

### 3.3.7 Ändringar i låneomfattningen

I dag är det vanligt att låntagarna ändrar omfattningen av lånet under beviljningsperioden och antingen ansöker om ytterligare lån eller inte lyfter delar av det lån som har beviljats. En fråga som har väckts är hur sådana förändringar av lånet ska hanteras avseende en återbetalningsförsäkrans.

CSN har framfört att studiemedelsprocessens effektivitet skulle påverkas alltför menligt om myndigheten vid varje tillfälle som låneomfattningen ändras skulle skicka ut en ny återbetalningsförsäkrans. CSN har därmed föreslagit att ändringar i låneomfattningen får hanteras vid nästa ordinarie utskick av en återbetalningsförsäkrans, det vill säga vid nästa beviljningsperiod.

Det är emellertid inte möjligt att i de fall när den studerande ansöker om ytterligare lån under beviljningsperioden frånga kravet på en återbetalningsförsäkrans, eftersom en sådan försäkrans är ett villkor för att få utbetalt nya lån. Om CSN skulle betala ut nya lån utan att den studerande har försäkrat att betala tillbaka även det nya beviljade lånet, skulle förfarandet strida mot den föreslagna bestämmelsen om återbetalningsförsäkrans. Detta innebär att en studerande som tidigare under terminen ansökt om exempelvis halva lånedelen och i samband med detta undertecknat en återbetalningsförsäkrans, och senare under terminen ansöker om resten av lånedelen, är tvungen att underteckna ännu en återbetalningsförsäkrans för att få utbetalt resterande studielån. Det förhållandet att CSN i sådana fall måste hantera två eller flera återbetalningsförsäkrans under samma beviljningsperiod, är en nackdel för studiemedelsprocessens effektivitet samt medför ökade kostnader. En fördel är emellertid att CSN:s skuldsäkring förbättras, eftersom en återbetalningsförsäkrans då redovisar låntagarens aktuella och totala studieskuld.

Eftersom nivån på studiemedel bestäms efter prisbasbeloppet, som justeras en gång om året, kan studielånebeloppet komma att förändras under beviljningsperioden. När det gäller studielån vid utlandsstudier ses detta över av CSN varje år, vilket kan resultera i att en omräkning av studielånebeloppet kan ske. Dessa förändringar, som kan vara såväl höjande som sänkande av studielånets storlek, är ofta av marginell karaktär och sker automatiskt i CSN:s data-

system. Vår mening är att sådana förändringar inte innebär att det krävs att en ny återbetalningsförsäkrans undertecknas, eftersom det inte har skett en ansökan och beviljning av nya studielån. Detta medför dock att den tidigare undertecknade återbetalningsförsäkrans inte redovisar låntagarens aktuella och totala skuld efter CSN:s omräkningar. Skuldens storlek får i dessa fall istället korrigeras vid nästa återbetalningsförsäkrans.

I de fall när den studerande inte tagit i anspråk det lån som denne ansökt om har fråga uppkommit om en återbetalningsförsäkrans ska kunna annulleras på begäran av en låntagare. Vi anser emellertid att det inte behövs någon annulleringsmöjlighet, eftersom låntagaren endast kommer att försäkra att betala tillbaka de studielån som de facto betalas ut till denne. Dessutom är en återbetalningsförsäkrans inte självständig bärare av några rättigheter eller skyldigheter och av studiestödslagen följer att återbetalnings-skyldigheten gäller *den som har fått* studielån<sup>15</sup>. Skuldens storlek får istället rättas vid nästa återbetalningsförsäkrans.

### 3.4 Närmare om återbetalningsförsäkrans

**Förslag:** En återbetalningsförsäkrans ska vara egenhändigt undertecknad av den studerande. Om han eller hon är omyndig eller om förvaltare enligt föräldrabalken har förordnats för honom eller henne, ska förmyndaren eller, om det ingår i uppdraget, förvaltaren ha tecknat samtycke på återbetalningsförsäkrans.

CSN ska trots att en återbetalningsförsäkrans ska vara egenhändigt undertecknad få meddela föreskrifter om att en återbetalningsförsäkrans får göras elektroniskt, och hur en återbetalningsförsäkrans ska överföras.

CSN ska få meddela närmare föreskrifter om återbetalningsförsäkrans.

Studiestödsförordningen ska ändras i enlighet med ovanstående.

---

<sup>15</sup> Se 4 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395).

### 3.4.1 Skriftlighetskrav

Enligt studiestödsförordningen ska en *ansökan* vara egenhändigt undertecknad av den studerande. Om den studerande är omyndig eller om förvaltare enligt föräldrabalken har förordnats för honom eller henne, ska förmyndaren eller, om det ingår i uppdraget, förvaltaren ha tecknat samtycke på ansökan. Enligt en bestämmelse i studiestödsförordningen som trädde i kraft den 1 januari 2010 får CSN, trots kravet att en ansökan ska vara egenhändigt undertecknad, meddela föreskrifter om att ansökningar om studiemedel även får göras elektroniskt och hur sådana ansökningar ska överföras.<sup>16</sup> I CSN:s föreskrifter och allmänna råd föreskrivs att en ansökan om studiemedel får göras elektroniskt, om den studerande är myndig och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, och ansökan gäller studiemedel för studier i Sverige men inte merkostnadslån. Det föreskrivs vidare att en elektronisk ansökan om studiemedel ska skrivas under med hjälp av en e-legitimation.<sup>17</sup>

När det gäller en återbetalningsförsäkrans bör det också finnas någon form av skriftlighetskrav och, för det fall att den studerande är omyndig eller har förvaltare, ett krav om samtycke från förmyndaren eller förvaltaren.

Huruvida det ska finnas ett krav på att en återbetalningsförsäkrans ska undertecknas egenhändigt eller om det ska vara möjligt att underteckna den med en e-legitimation redogörs för i avsnittet nedan.

### 3.4.2 Kan återbetalningsförsäkrans signeras med e-legitimation?

I dag finns det möjlighet för majoriteten av CSN:s kunder att ansöka om och få utbetalt studiemedel helt elektroniskt. För att kunna ansöka elektroniskt måste den studerande ha en e-legitimation. Ansökan signeras med denna. Andelen studerande som ansöker om studiemedel elektroniskt har ökat varje år sedan möjligheten infördes våren 2006. Under åren 2007, 2008 och 2009 skedde 34, 41 respektive 48 procent av ansökningarna om studiemedel för studier i Sverige elektroniskt. Det motsvarar omkring 250 000 elektroniska ansökningar om studiemedel under 2009.

<sup>16</sup> 3 kap. 36 och 36 a §§ studiestödsförordningen (2000:655).

<sup>17</sup> 15 kap. 2 a och 2 b §§ CSNFS 2001:1.

Att inte ha en elektronisk version av återbetalningsförsäkrans skulle medföra att de som i dag ansöker om studiemedel elektroniskt tvingas återgå till ett ansökningsförfarande som i denna del skulle ske manuellt. Ett manuellt förfarande skulle i många fall fördröja utbetalningen av lånet, se avsnitt 7.2.1 och det skulle också innebära förhöjda kostnader för utskick m.m.

En betydelsefull fråga är därför om en återbetalningsförsäkrans som undertecknats med en elektronisk signatur juridiskt kan anses likvärdig med en återbetalningsförsäkrans som undertecknats med en handskriven namnteckning, det vill säga kan de ha samma *rättsverkan*. En annan viktig fråga är om en elektronisk signatur kan fylla samma *bevisverkan* som en egenhändig namnteckning. Vi ska därför enligt direktiven klargöra om en underskrift av återbetalningsförsäkrans utförd genom e-legitimation kan användas som grund för en rättslig prövning utomlands, det vill säga kan en e-legitimation förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden i utlandet.

En rättsutredning avseende e-legitimationens rättsliga ställning finns i bilaga 2.

Vår bedömning är att det förhållandet att en återbetalningsförsäkrans är undertecknad genom e-legitimation inte i sig bör innebära att denna förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden i utlandet. En återbetalningsförsäkrans bör därmed kunna signeras elektroniskt, vilket skulle underlätta och effektivisera hanteringen av återbetalningsförsäkrans såväl för CSN som för låntagarna.

Det bör därför införas en bestämmelse i studiestödsförordningen om att en återbetalningsförsäkrans ska vara egenhändigt undertecknad. CSN får emellertid meddela föreskrifter om att en återbetalningsförsäkrans får undertecknas elektroniskt och hur en sådan försäkrans ska överföras.

### 3.4.3 Samordning av studieförsäkrans och återbetalningsförsäkrans?

Huruvida det skulle kunna gå att kombinera en studieförsäkrans med en återbetalningsförsäkrans har övervägts av utredningen. Ett samordnat dokument vore en fördel för CSN ur den aspekten att det då endast behöver göras ett utskick. Båda handlingarna är villkor för utbetalning av lån, men om den studerande endast har an-

sökt om studiebidrag behöver denne endast lämna en studieförsäkrans, och inte en återbetalningsförsäkrans. En annan skillnad är formkraven för inlämnandet. En studieförsäkrans kan som tidigare nämnts lämnas per telefon – med eller utan pin-kod – eller via ”Mina sidor” på CSN:s webbplats. En återbetalningsförsäkrans ska vara undertecknad, antingen egenhändigt eller genom e-legitimation. En studieförsäkrans skiljer sig också från en återbetalningsförsäkrans på det sättet att den består av två delar, varav läroanstaltens intygande är en del och den studerandes intygande är den andra delen.

CSN har vid förfrågan uppgett att myndigheten i nuläget förordar att inte kombinera en studieförsäkrans och en återbetalningsförsäkrans. Enligt CSN rör det sig inte om stora effektivitetsförluster att ha två olika handlingar.

På grund av de skillnader som finns mellan en studieförsäkrans och en återbetalningsförsäkrans, samt CSN:s inställning i saken, anser vi att dessa handlingar i nuläget inte bör kombineras.



## 4 Förbättrade adressuppgifter

Det är av stor betydelse att CSN har aktuella adresser till låntagare. Det gäller särskilt om låntagarna inte sköter återbetalningen och indrivningsåtgärder ska inledas. När det gäller låntagare som är bosatta utomlands har CSN inte någon möjlighet att automatiskt få adressuppdateringar och det finns inte heller någon skyldighet för låntagaren att lämna aktuell adress. Det är därför angeläget att det införs en skyldighet för låntagaren att lämna aktuell adress till CSN. Här lämnas förslag på hur en sådan skyldighet kan utformas. Dessutom diskuteras frågan om någon form av sanktion ska införas för det fall att adressskyldigheten inte efterlevs.

### 4.1 Åtgärder för bättre adressuppgifter

**Förslag:** En låntagare eller en återbetalningsskyldig för återkrav av studiestöd som inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret ska vara skyldig att lämna uppgift om aktuell adress till CSN.

Studiestödslagen ska ändras i enlighet med detta.

För närvarande finns det inte någon tydlig bestämmelse som reglerar låntagarens skyldighet att lämna adressuppgifter till CSN om denne flyttar utomlands. Av folkbokföringslagen<sup>1</sup> framgår att den som avser att flytta till utlandet ska anmäla detta till Skatteverket eller Försäkringskassan senast en vecka före utresan. Anmälan ska innehålla bland annat uppgift om adress i utlandet. Denna skyldighet är, till skillnad från skyldigheten att anmäla adressändring inom Sverige, inte straffsanktionerad. Personer som flyttar för att bo utomlands under minst ett år avregistreras från folkbokförings-

<sup>1</sup> 20, 27, 29 och 43 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

registret som utflyttad. För personer som inte avser att bo utomlands under ett helt år eller för personer som inte uppfyller anmälningskyldigheten till Skatteverket eller Försäkringskassan sker alltså ingen ändrad folkbokföring.

Den uppgiftsskyldighet som i dag finns för låntagare framgår av 4 kap. 26 § studiestödslagen (1999:1395) som föreskriver att låntagaren ska lämna CSN de uppgifter som är av betydelse för återbetalning av studielån. Enligt förarbetena<sup>2</sup> innebär denna bestämmelse en generell skyldighet för de återbetalningsskyldiga att besvara frågor från CSN som är av betydelse för återbetalning. För de personer som har fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp och därmed är föremål för återkrav av studiestöd finns inte motsvarande uppgiftsskyldighet. Ovannämnda bestämmelser i folkbokföringslagen och studiestödslagen är således otillräckliga för att säkerställa att CSN har tillgång till aktuella adresser.

Vi anser att en uttrycklig adresskyldighet för låntagarna skulle underlätta CSN:s fordringshantering, särskilt utomlands. Låntagarna får då en direkt skyldighet att meddela aktuell adress till CSN, istället för att som i dag endast behöva svara på frågor som är av betydelse för återbetalning av studielån.

Det bör därför införas en bestämmelse där det framgår att en låntagare ska lämna uppgift om aktuell adress till CSN, om låntagaren inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret. Med "aktuell adress" avses den adress där låntagaren kan nå av den post som sänds till denne. Det betyder att om låntagaren inte stadigvarande vistas på den i folkbokföringsregistret registrerade adressen, måste låntagaren antingen begära eftersändning eller på annat sätt säkerställa att denne ändå får del av den post som sänds till folkbokföringsadressen, eller meddela CSN den nya adress som denne vistas på. Denna adresskyldighet bör inte begränsas till att bara omfatta låntagare som flyttar utomlands eller befinner sig utomlands, utan den bör omfatta alla låntagare. Skäl för detta är dels att det saknas aktuella adressuppgifter till låntagare även inom Sverige, dels att bestämmelsen inte ska kunna anses vara diskriminerande ur ett EU-rätts perspektiv. Bestämmelsen bör införas i ett nytt stycke i 4 kap. 26 § studiestödslagen (1999:1395).

Skyldigheten att uppge aktuell adress bör även omfatta de personer som är föremål för återkrav av studiestöd. De personer som har fått *studiebidrag* felaktigt eller med för högt belopp, omfattas

---

<sup>2</sup> Prop. 1987/88:116 s. 70.

inte av begreppet "låntagare". Med anledning av detta, samt även det förhållandet att en bestämmelse som rör återkrav bör placeras i anslutning till andra sådana bestämmelser, bör en ny bestämmelse om adresskyldighet beträffande återbetalningsskyldiga för återkrav, som motsvarar första stycket i den föreslagna 4 kap. 26 §, införas i 5 kap. studiestödslagen (1999:1395).

Adresskyldigheten bör även gälla för de personer som har lån eller återkrav av studiestöd från de äldre lånesystemen.

## 4.2 Sanktioner om adresskyldigheten inte uppfyllts

Vi har ovan lämnat förslag på en bestämmelse som inför en skyldighet för låntagare respektive återbetalningsskyldiga för återkrav att meddela aktuell adress till CSN. Enligt direktiven ska vi också utreda vilka sanktioner som kan vara lämpliga om skyldigheten inte uppfylls.

### 4.2.1 Vem kan bli föremål för en eventuell sanktion?

Adresskyldigheten syftar ytterst till att undvika att låntagare och återbetalningsskyldiga för återkrav som missköter återbetalningen kan undkomma att betala på grund av att CSN saknar aktuell adress till dem. Det kan inte förutses vid utlåningstillfället att en låntagare kommer att missköta återbetalningen och därmed är det nödvändigt att samtliga låntagare, såväl under studietiden som under återbetalningstiden, omfattas av adresskyldigheten. Konsekvensen blir då att en eventuell sanktion riskerar att träffa samtliga låntagare som inte efterlever adresskyldigheten, det vill säga såväl låntagare i studier, som återbetalningsskyldiga låntagare. Det bör framhållas att det finns återbetalningsskyldiga låntagare med för CSN okända adresser som sköter återbetalningen. Under 2009 betalade denna grupp in fyra procent av det nettodebiterade årsbeloppet. Andelen är visserligen låg, men likafullt finns det följaktligen skötsamma återbetalare bland dem med okänd adress. Det är emellertid inte rimligt att studerande och skötsamma återbetalare ska träffas av sanktioner för att adresskyldigheten inte uppfyllts.

En tydlig signal om att låntagaren inte uppfyller adresskyldigheten är att CSN:s försändelser kommer i retur. Det kan ske under studietid såväl som under återbetalningstid. Sannolikt är det betydligt

mindre vanligt under den förstnämnda än den sistnämnda perioden, eftersom det kan antas att det ligger i låntagarnas intresse att CSN under studietiden har aktuell adress till dem och kan nå dem för utbetalning av lån m.m. Det intresset är uppenbart betydligt mindre under återbetalningstiden. Därför bedöms risken att studerande ska drabbas av en eventuell sanktion som liten. För att ändå ytterligare minimera denna risk anser vi att det är rimligt med ytterligare ett villkor för att en eventuell sanktion ska kunna utdömas; låntagaren ska dessutom missköta återbetalningen. På så sätt undviks att en eventuell sanktion drabbar låntagare med okänd adress som studerar, liksom återbetalningsskyldiga låntagare med okänd adress som sköter återbetalningen. En eventuell sanktion skulle sålunda kunna övervägas mot låntagare som underlåter att till CSN uppge aktuell adress och som även missköter återbetalningen av sina studielån.

#### 4.2.2 Sanktioner eller ej?

Vi har övervägt olika sanktioner, exempelvis vite, administrativa avgifter, straffränta utformad som ett påslag på ordinarie studielåneränta och förverkad rätt till nya studielån. Det finns emellertid flera invändningar mot ett eventuellt sanktionsförfarande. Ett bekymmer är att fastställa från vilken tidpunkt en eventuell sanktion bör inträda, det vill säga när har låntagaren brutit mot adressskyldigheten och när har låntagaren misskött återbetalningen. Det bör vara CSN som har att visa detta, vilket kommer att medföra en ökad administrativ belastning för CSN. I många fall kommer CSN sannolikt inte att kunna precisera en sådan tidpunkt. Ett annat bekymmer är delgivningen. För att kunna utdöma en sanktion krävs det att låntagaren kan delges och om CSN inte har någon aktuell adress till låntagaren faller hela sanktionsförfarandet.

Ett förslag som utredningen särskilt har övervägt är en ordning där CSN ges möjlighet att förena ett föreläggande om att inkomma med adressuppgift med vite, om det finns anledning att anta att det annars inte följs. En sådan möjlighet att skicka ett föreläggande som är förenat med vite har Skatteverket för att få in uppgifter som behövs för att kontrollera att de uppgifter som lämnas i en självdeklaration är riktiga<sup>3</sup>. En förutsättning för att Skatteverket ska få förena föreläggandet med vite är att det finns anledning att anta att den skattskyldige utan vitesföreläggande inte fullgör sina skyldig-

<sup>3</sup> Jfr 3 kap. 5 och 6 §§ taxeringslagen (1990:324).

heter. Om ett vanligt föreläggande inte följts kan således nästa föreläggande förenas med vite. Det finns emellertid inte något krav på att först förelägga den skattskyldige utan vite, utan förekommer det i ärendet omständigheter som gör att det finns anledning att anta att den skattskyldige inte kommer att följa ett föreläggande – till exempel om den skattskyldige vid upprepade tidigare tillfällen har ignorerat förelägganden – kan redan ett första föreläggande förenas med vite.<sup>4</sup> Om en sådan ordning skulle införas för att förmå en låntagare att lämna aktuell adress till CSN, undgår man bekymret med att fastställa den tidpunkt då låntagaren har brutit mot adressskyldigheten, eftersom det i föreläggandet anges en tidpunkt då adressuppgiften senast ska vara CSN till handa. Emellertid kvarstår delgivningproblemet. Om CSN saknar aktuell adress till en låntagare och därför avser att skicka ett föreläggande till denne att inkomma med adressuppgift vid äventyr av vite, har CSN ingen aktuell adress att skicka föreläggandet till. Förslaget är därför enligt vår mening inte lämpligt.

Mot bakgrund av de betydande delgivningssvårigheter som med största sannolikhet kommer att finnas om sanktioner införs, anser vi att ett sanktionsförfarande för att förmå en låntagare att lämna aktuell adress är närmast verkningslöst och därför inte bör införas.

Konsekvensen av att det enligt vår bedömning inte är möjligt att införa en effektiv sanktion för en underlåtenhet att lämna adress, kan medföra att en skyldighet att lämna aktuell adress inte skulle leda till önskad effekt. Vi anser trots detta att en bestämmelse om adressskyldighet bör införas. En sådan bestämmelse har enligt vår bedömning i vart fall ett betydande signalvärde och en lagstadgad skyldighet kan i sig utgöra incitament att lämna adressuppgift.

---

<sup>4</sup> Se kommentarerna till 3 kap. 6 § taxeringslagen.

## 5 Förlängd preskriptionstid

### 5.1 CSN:s behov av ytterligare preskriptionsavbrytande regler

Vi har fått i uppdrag att analysera behovet av och vid behov föreslå ytterligare åtgärder i syfte att åstadkomma preskriptionsavbrott. CSN har i dag stora problem med att studiestödsfordringar preskriberas. Om inte CSN lyckas åstadkomma ett preskriptionsavbrott inom en tio års period preskriberas låntagarens *hela* skuld, inte bara förfallna belopp.

Som redogjorts för under avsnitt 2.5 kan drygt 49 000 lån redan vara preskriberade eller riskerar att preskriberas under 2011. Dessa lån har ett sammanlagt skuldbelopp om drygt 3,8 miljarder kronor. Det kan dock ha skett preskriptionsavbrott i en del av dessa ärenden, eftersom CSN har skickat ett flertal försändelser till låntagarnas folkbokföringsadress utan att de har kommit i retur (jfr med den nya praxisen från Högsta domstolen (HD) som det redogörs för i avsnitt 5.2.1).

Under 2008 har CSN arbetat med avtal och fullmakter som syftar till att möjliggöra delgivning utomlands, och myndigheten har under 2009 i samarbete med Intrum Justitia påbörjat delgivning i bland annat Norden, USA, Holland och Australien. I Norden har det genomförts 180 delgivningar, varav 90 procent resulterat i lyckade delgivningar. I USA har det genomförts 120 delgivningar, med lyckat resultat i 36 procent av fallen. I Australien och Holland har det ännu bara skett delgivningar i ett fåtal fall. CSN saknar för närvarande möjlighet till delgivning i Storbritannien och Tyskland på grund av lagstiftningen i dessa länder. Där använder CSN tills vidare rekommenderade försändelser för att åstadkomma preskriptionsavbrott.

## 5.2 Allmänt om preskription

Preskriptionslagen (1981:130) är tillämplig på alla slags fordringar, även offentligrättsliga fordringar, i den mån inte annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. Huvudregeln är att en fordran preskriberas tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. Preskriptionstiden är dock tre år för fordran mot en konsument, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk. Den treåriga preskriptionstiden gäller dock inte fordringar som grundar sig på löpande skuldebrev.<sup>1</sup>

Enligt uttalanden i förarbetena är en fordran på återbetalning av studiemedel underkastad den allmänna tioårspreskriptionen i den mån inte särskilda preskriptionsbestämmelser gäller<sup>2</sup>. Det finns inga särskilda preskriptionsbestämmelser på området.

Enligt praxis börjar preskriptionstiden för en fordran som avser återbetalning av studielån löpa vid tidpunkten för den sista utbetalningen av studielån.<sup>3</sup>

### 5.2.1 Borgenärens preskriptionsavbrott

Borgenären kan åstadkomma preskriptionsavbrott genom att dels delge gäldenären ett skriftligt krav eller en skriftlig erinran om fordringen, dels genom att väcka talan mot gäldenären eller annars åberopa fordringen mot gäldenären vid domstol, hos exekutiv myndighet eller i skiljeförfarande, konkursförfarande eller förhandling om offentligt ackord. Om borgenären vidtar en sådan rättslig åtgärd utomlands får den preskriptionsavbrytande effekt enligt svensk rätt, om rättsförhållandet har anknytning till den främmande staten.<sup>4</sup>

Att borgenären kan avbryta preskriptionstiden genom att sända gäldenären ett enkelt skriftligt meddelande innehållande en erinran om skulden är en ordning som är särskild för svensk rätt, även om företeelsen förekommer i andra rättsordningar. Enligt till exempel

---

<sup>1</sup> 1 och 2 §§ preskriptionslagen.

<sup>2</sup> Prop. 1979/80:119 s. 92.

<sup>3</sup> Se Kammarrätten i Stockholms dom, 2001-12-05, mål nr 1453-2001, Länsrätten i Väster-norrlands läns domar, 2008-05-30, mål. nr 2562-07 E, och 2008-04-07, mål nr 2579-07 E, samt Länsrätten i Stockholms läns dom, 2008-11-10, mål nr 18384-07.

<sup>4</sup> 5 och 13 §§ preskriptionslagen.

tysk och fransk rätt åstadkommer borgenären preskriptionsavbrott endast genom att vidta en rättslig åtgärd.<sup>5</sup>

För att ett preskriptionsavbrott ska anses ha ägt rum ska kravet eller erinringen kommit gäldenären till handa. När krav skickas med brev är det borgenären som står risken för att brevet inte kommer fram, och det ankommer på borgenären att styrka att brevet nått gäldenären (se NJA 1996 s. 809). Däremot behöver borgenären inte visa att gäldenären, efter att ha mottagit brevet, också rent faktiskt har tagit del av dess innehåll.

Ett högt beviskrav har i allmänhet ställts på en borgenär som gör gällande preskriptionsavbrott genom brev. Den omständigheten att det är utrett att ett enstaka brev avsänts till gäldenären har sålunda normalt inte godtagits som tillräcklig bevisning om att gäldenären också mottagit brevet (se det ovan nämnda rättsfallet NJA 1996 s. 809, jfr även med NJA 1998 s. 750).

När borgenären emellertid har sänt ett flertal kravbrev till en gäldenär under dennes folkbokföringsadress som inte kommit i retur, har HD ansett att möjligheten att inte åtminstone något av dem nått gäldenären varit närmast försumbar, om inte särskilda omständigheter ger stöd för detta (se NJA 2007 s. 157). Har borgenären däremot sänt ett flertal kravbrev till gäldenären, men endast ett av dem har sänts inom preskriptionstiden, anses detta inte utgöra tillräcklig bevisning för att preskriptionsavbrott har skett (se RH 2009:24).

HD har i NJA 2007 s. 157 lättat på beviskravet för när en försändelse med preskriptionsavbrytande verkan ska anses ha mottagits av gäldenären. Detta innebär att om borgenären har en aktuell adress till gäldenären kan en fordran utan någon större svårighet hållas vid liv under en obegränsad framtid.

### 5.2.2 Tillämpningen av svensk rätt utomlands

Vid tvister utomlands kan frågan uppkomma om vilket lands lag som ska tillämpas avseende preskription. I de anglosaxiska rättssystemen (till exempel USA och Storbritannien) brukar preskription anses tillhöra processrätten och domstolslandets lag tillämpas, medan det nordiska och kontinentaleuropeiska synsättet är att preskriptionsfrågor hör till den materiella rätten och samma lag tillämpas på

<sup>5</sup> H. Jacobson, Preskriptionens funktioner – Fordringsrättsliga och ersättningsrättsliga problem i komparativ belysning, 2005, s. 372.



preskriptionsfrågorna som på rättsförhållandet i övrigt<sup>6</sup>. Detta innebär att svensk rätt sannolikt inte kommer att tillämpas vid alla tvister utomlands.

Om mer förmånliga preskriptionsregler kommer att förenkla CSN:s fordringshantering vid tvister utomlands beror således på i vilken utsträckning svenska preskriptionsregler kommer att tillämpas vid en sådan tvist.

### 5.3 CSN:s förslag på en preskriptionsavbrytande regel

CSN har i en hemställan till regeringen föreslagit att det i studiestödslagen införs en bestämmelse som innebär att låntagaren ska anses ha fått del av CSN:s underrättelser under förutsättning att de har skickats till aktuell folkbokföringsadress, alternativt till senast meddelad adress. Detsamma ska gälla för de underrättelser som skickats till låntagarens elektroniska brevlåda hos CSN.<sup>7</sup>

Den föreslagna bestämmelsen presumerar att låntagaren får del av ett kravbrev. Detta skulle innebära att om CSN skickar ett sådant brev vart tionde år till låntagaren, skulle CSN:s fordringar aldrig preskriberas, eftersom CSN inte längre skulle behöva riskera att inte kunna styrka att brevet nått låntagaren. Den föreslagna bestämmelsen skulle följaktligen bereda CSN en möjlighet att på ett mycket enkelt sätt ensidigt åstadkomma preskriptionsavbrott. Sett enbart ur ett ordinärt obligationsrättsligt perspektiv kan det finnas vissa betänkligheter mot en sådan ordning. En viktig fråga i sammanhanget är emellertid om låntagaren, vid en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen, skulle kunna lida någon rättsförlust. Den föreslagna bestämmelsen skulle kunna innebära i en del fall att CSN åstadkommer preskriptionsavbrott utan att låntagaren i praktiken har tagit del av kravet.

Studiestödsfordringar skiljer sig emellertid från många andra fordringar i flera avseenden. Studielån är en förmån som tillhandahålls alla medborgare enligt ett regelverk som anges i lag och förordning. Lånet lämnas med allmänna medel och låntagaren är enligt lag återbetalningsskyldig. Fordringarna på återbetalning är dessutom direkt verkställbara i Sverige, det vill säga de får utmätas utan föregående

---

<sup>6</sup> S. Lindskog, Preskription, 2002, s 46 och 649 f.

<sup>7</sup> CSN, Ändringar i bestämmelser om beviljning och återbetalning av studiemedel, dnr 2008-119-9797.

dom eller utslag. Lagstiftaren synes därmed ha antagit förhållnings-sättet att fordringen som sådan inte ska kunna sättas ifråga i ett verkställighetsförfarande. Med det utgångsläget finns det inte något beaktansvärt skäl att betrakta sådana låntagare som försöker undkomma sina skulder som skyddsvärda.

När det gäller låntagare bosatta i Sverige har CSN:s möjligheter att åstadkomma preskriptionsavbrott väsentligt förbättrats genom HD:s nya praxis som beskrivits i avsnitt 5.2.1. En förutsättning är emellertid att CSN har tillgång till en aktuell adress så att kraven inte kommer i retur. För de ärenden där CSN inte har någon aktuell adress kvarstår således problematiken med preskription. Detta gäller särskilt CSN:s utlandsfordringar eftersom CSN i många fall inte har någon aktuell adress till låntagare bosatta utomlands. För det fall att det införs en skyldighet för låntagarna att lämna aktuell adress till CSN, se avsnitt 4.1, skulle CSN:s möjlighet att åstadkomma preskriptionsavbrott kunna komma att förbättras. Ett bekymmer är emellertid att det inte är möjligt att införa en effektiv sanktion för en underlåtenhet att lämna adress, vilket kan medföra att en sådan bestämmelse inte skulle leda till önskad effekt, se avsnitt 4.2.2.

Den föreslagna bestämmelsen skulle kunna få inverkan på den nya bestämmelse som trädde i kraft den 1 juli 2010 om att CSN ska kunna säga upp ett lån till omedelbar betalning vid misskötsamhet. För att uppsägning ska få ske ska låntagaren fått påminnelser och krav och trots det inte betalat.<sup>8</sup> CSN skulle då med stöd av den föreslagna bestämmelsen kunna säga upp hela lånet till omedelbar betalning trots att påminnelser och krav kommit i retur till myndigheten. Sålunda får den föreslagna bestämmelsen även ett vidare tillämpningsområde än att bara verka preskriptionsavbrytande.

Ett annat exempel på det vidare tillämpningsområdet är att när CSN skickar ut ett årsbesked har låntagaren möjlighet att överklaga beslutet om beräknat årsbelopp inom tre veckor från delgivning av handlingen. För det fall låntagaren skulle vara bortrest en längre tid än tre veckor skulle denne, till följd av att det presumeras att denne fått del av handlingen, försitta tiden att överklaga. Den föreslagna bestämmelsen skulle i sådana fall kunna leda till rättsförluster för skötsamma låntagare.

När det gäller CSN:s förslag om att låntagare ska ha fått del av underrättelser som skickats till låntagarens elektroniska brevlåda, anser vi att det, förutom av ovan angivna skäl, är olämpligt att delge

---

<sup>8</sup> 4 kap. 27 a § studiestödslagen (1999:1395).

handlingar endast genom en elektronisk underrättelse till låntagarens elektroniska brevlåda hos CSN. Det är inte rimligt att en låntagare under en återbetalningsperiod om 25 år regelbundet ska bevaka sin elektroniska brevlåda, som möjligtvis aktiverades första gången ansökan om lån gjordes.<sup>9</sup>

Efter att ha övervägt CSN:s förslag på en preskriptionsavbrytande bestämmelse är vår bedömning att denna skulle få ett vidare tillämpningsområde än det åsyftade och därmed kunna medföra negativa konsekvenser för skötsamma låntagare. Bestämmelsen bör därför inte införas i studiestödslagen.

## 5.4 Förslag på nya preskriptionsregler

**Förslag:** Preskriptionstiden för studiestödsfordringar ska förlängas så att en fordran på studiestöd preskriberas 25 år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

Denna längre preskriptionstid ska tillämpas på alla fordringar, även de från de äldre lånesystemen, som inte har preskriberats vid ikraftträdandet.

Studiestödslagen ska ändras i enlighet med ovanstående.

### 5.4.1 Förlängd preskriptionstid

I de fall där CSN inte har någon aktuell adress till låntagaren är dagens preskriptionsregler inte tillräckliga. CSN har som nämnts i avsnitt 2.4.2 även svårigheter att driva in skulder utomlands. För att staten ska kunna fortsätta att tillhandahålla de studerande ett generöst studiestödssystem krävs det att lånen betalas tillbaka. Det är till exempel direkt stötande att en studerande genom att bosätta sig utomlands i endast tio år ska kunna undgå att betala tillbaka erhållna studiemedel om flera hundratusen kronor.

Enligt CSN finns det många exempel på hur låntagare systematiskt håller sig undan återbetalning. Det finns till exempel en mängd olika

<sup>9</sup> Jfr med 4 och 17 §§ i regeringens förslag till en ny delgivningslag som föreslås träda ikraft den 1 april 2011, se prop. 2009/10:237. Dessa föreslagna bestämmelser stadgar att en myndighet får vid vanlig delgivning skicka en handling på elektronisk väg, men att delgivnings sätt ska väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt samt att delgivning inte får ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet.

forum på Internet där man tipsar varandra hur man ska hålla sig undan delgivning av krav från CSN och sedan göra en invändning om preskription när tio år förflutit. Det är inte heller ovanligt att utlandsbosatta låntagare, som CSN under många år inte har kunnat nå för delgivning av krav, vänder sig till CSN kort tid efter att preskription har inträtt och gör en preskriptionsinvändning.

Ett förslag för att komma tillrätta med problematiken är att man förlänger preskriptionstiden för studiestödsfordringar. Eftersom återbetalning av studielån enligt nuvarande lånesystem som huvudregel ska vara 25 år, bör i linje med detta preskriptionstiden förlängas till 25 år.<sup>10</sup> Det är inte rimligt, enligt vår mening, att många skötsamma låntagare ska ha en återbetalningstid om 25 år eller längre, medan misskötsamma låntagare ska kunna vara helt skuldfria efter 10 år. Vi anser att det inte kan föreligga några bärande invändningar mot att förlänga preskriptionstiden, eftersom det, som tidigare nämnts, inte finns något större skyddsintresse för de låntagare som missköter återbetalningen av sina studieskulder. En längre preskriptionstid skulle troligtvis medföra att många som inte betalat sina skulder under några års utlandsvistelse inte kan undkomma betalning när de återvänder till Sverige. Eftersom huvuddelen av de som missköter sin återbetalning är svenska medborgare, är det inte osannolikt att de så småningom antingen återvänder till Sverige och folkbokför sig här igen eller skaffar sig någon tillgång i Sverige, som kan bli föremål för utmätning, se avsnitt 6.1. Incitamentet att betala skulderna direkt när de förfaller till betalning blir förhoppningsvis också större, eftersom det inte är lika enkelt att hålla sig undan i 25 år som i 10 år.

Ett av argumenten för att en preskriptionstid generellt inte ska vara allt för lång är klagörandeintresset, det vill säga gäldenärens intresse av att slippa den obehagliga överraskning som borgenärens anspråk kan medföra när lång tid passerat och gäldenären utgått från att borgenären avstått från att göra fordran gällande.<sup>11</sup> Detta argument anser vi emellertid inte väger lika tungt när det gäller en studiestödsfordran där återbetalningsskyldigheten är reglerad i lag och ett återbetalningskrav knappast kan komma som en överraskning för låntagaren. Studielån är dessutom en förmån som tillhandahålls alla medborgare enligt ett regelverk som anges i lag och förordning och som till en viss del subventioneras av staten. Det finns därtill ett

---

<sup>10</sup> Preskriptionstiden var under 1600- och 1700-talet 20 år, men förkortades år 1800 till tio år. Motivet synes närmast ha varit befriandeintresset. Se S. Lindskog, *Preskription*, 2002, s. 36 ff.

<sup>11</sup> a.a. s. 53 f.

starkt allmänt intresse av att en studiestödsfordran betalas av låntagaren, eftersom ett av världens mest generösa studiestödssystem annars kan bli svårt att upprätthålla.

En jämförelse med andra offentligrättsliga fordringars preskriptionstid kan vara av intresse vid övervägningen av förlängd preskriptionstid. En fordran på skatt, tull eller allmän avgift har en preskriptionstid om 5 år, men preskriptionstiden får på Skatteverkets ansökan förlängas av förvaltningsrätten mot den som svarar för betalning av fordran, om han har saknat känt hemvist inom riket och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig. Förlängningstiden är först 5 år och därefter ytterligare 5 år.<sup>12</sup> Preskriptionstiden för en fordran på skatt, tull eller allmän avgift kan således sammanlagt uppgå till 15 år. Det är dessutom betydligt enklare att driva in skattefordringar i utlandet, eftersom det finns internationella överenskommelser på området. Denna jämförelse talar därför enligt vår mening inte emot en förlängd preskriptionstid för studiestödsfordringar.

Frågan är om preskriptionstiden ska vara absolut, eller om det ska vara möjligt att göra preskriptionsavbrott. I Sverige finns det absolut preskription endast för fordran på skatt och fordran på underhållsbidrag.

Enligt nuvarande lånesystem ska återbetalningstiden av studielån vara 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 60 år. En fordran på studielån skrivs enligt nuvarande lånesystem av vid utgången av det år då låntagaren fyller 67 år. En fordran på återkrav av studiestöd skrivs också av vid utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 67 år.<sup>13</sup>

För lån tagna under perioden den 1 januari 1989–den 30 juni 2001 är årsbeloppet för ett kalenderår fyra procent av den återbetalningsskyldiges sammanlagda inkomst. Enligt detta lånesystem skrivs en fordran på studielån av efter ingången av det år den återbetalningsskyldige fyller 65 år. En fordran på återkrav skrivs också av det år gäldenären fyller 65 år.<sup>14</sup>

För lån tagna före den 1 januari 1989 fördelas enligt huvudregeln återbetalningen på åren fram till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 50 år eller, om denna tid omfattar mindre än 15 år, på 15 år. Återbetalningen får emellertid ej fördelas på fler år än åren fram till och med det under vilket den återbetal-

---

<sup>12</sup> 3, 7 och 8 §§ lag (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.

<sup>13</sup> 4 kap. 4 och 25 §§ samt 5 kap. 6 § studiestödslagen (1999:1395).

<sup>14</sup> 8 kap. 4 och 9 §§ samt 9 kap. 2 a § äldre studiestödslagen (1973:349).

ningskyldige fyller 65 år. En fordran på återkrav skrivs av det år gäldenären fyller 65 år.<sup>15</sup>

Återbetalning av studiemedel sker i många fall under fler än 25 år på grund av till exempel att låntagaren beviljats nedsättning av årsbelopp eller att låntagarens skuld härrör från något av de äldre lånesystemen där återbetalningstiden kan vara längre än 25 år. Om en låntagare exempelvis fick den sista utbetalningen av studielån när denne var 25 år skulle eventuella obetalda fordringar vara preskriberade när låntagaren fyller 50 år, för det fall att preskriptionstiden skulle vara absolut. Detta skulle inte vara förenligt med syftet i de nuvarande regelverken som föreskriver att obetalda fordringar som huvudregel inte ska skrivas av förrän låntagaren är 65 respektive 67 år. Det förefaller därför vara helt orimligt att preskriptionstiden skulle vara absolut. Vi förslår därför att det ska vara möjligt att göra preskriptionsavbrott i enlighet med bestämmelserna i preskriptionslagen.

Sammanfattningsvis anser vi att preskriptionstiden bör förlängas till 25 år för studiestödsfordringar. Med en fordran på studiestöd avses här såväl en fordran som avser återbetalning av studiestöd, som en fordran som avser återkrav av studiestöd. Det bör därför införas en bestämmelse i studiestödslagen om att en fordran på studiestöd preskriberas 25 år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

#### 5.4.2 Retroaktiv tillämpning för förlängd preskriptionstid?

En grundläggande fråga att överväga är om en förlängd preskriptionstid bör gälla retroaktivt, det vill säga bör den nya preskriptionstiden gälla för fordringar som uppkommit före den nya bestämmelsen trätt ikraft. En given utgångspunkt är att en ändring av preskriptionstiden inte ska kunna tillämpas på fordringar som redan har preskriberats när den nya bestämmelsen träder ikraft, det vill säga den längre preskriptionstiden gäller inte för fordringar där det vid tidpunkten omedelbart före ikraftträdandet inte har skett någon preskriptionsavbrytande åtgärd inom tio år från den sista utbetalningen av studielånet.

Den nya regeln om uppsägning av lån till omedelbar betalning har getts en retroaktiv verkan. Regeringen har som skäl för en sådan tillämpning anfört bland annat att studielån är en förmån som

<sup>15</sup> 8 kap. 3 § och 9 kap. 2 a § äldre studiestödslagen (1973:349) i dess äldre lydelse.

tillhandahålls alla medborgare enligt ett regelverk som anges i lag och förordning och för att kunna fortsätta tillhandahålla de studerande ett generöst studiestödssystem krävs det att studielånen också betalas tillbaka. Regeringen anför vidare att det är viktigt att de förändringar som görs inom studiestödssystemet beaktar internationaliseringen och dess effekter. Slutligen framhåller regeringen att det är, för att förändringen ska ge önskvärd effekt inom CSN:s återbetalningsverksamhet, av stor betydelse att de nya bestämmelserna införs för såväl befintliga som nytillkommande låntagare.<sup>16</sup>

De skäl som anförts för att preskriptionstiden ska förlängas samt de skäl regeringen anført för att uppsägning av lån till omedelbar betalning har getts en retroaktiv verkan, talar även för att en ändring av preskriptionstiden bör gälla retroaktivt. Vi vill då särskilt framhålla att studieskulder till betydande belopp riskerar att preskriberas under de närmaste åren, och att det därför är angeläget att även befintliga fordringar omfattas. Vi anser därför att de skäl som kan anföras för en retroaktiv tillämpning av den föreslagna ändringen är så starka att den bör gälla även för fordringar som uppkommit före ikraftträdandet, men inte är preskriberade vid denna tidpunkt. Den längre preskriptionstiden ska därmed tillämpas på alla fordringar, även de från de äldre lånesystemen, som inte har preskriberats vid ikraftträdandet.

Förlängs preskriptionstiden till 25 år, har CSN inget större behov av andra preskriptionsavbrytande regler än de som finns i preskriptionslagen. En ordning som innebär förlängd preskriptionstid är mer effektiv, eftersom CSN då i större utsträckning än i dag slipper arbetet med preskriptionsavbrytande åtgärder. Eftersom preskriptionstiden förlängs avsevärt är det däremot viktigt att CSN inte förhåller sig passiv i indrivningsverksamheten fram till de sista åren innan preskription inträder, utan hela tiden är aktiv i sökandet efter aktuella adresser. Vi finner emellertid inte skäl att närmare reglera CSN:s aktivitet i indrivningsverksamheten, utan anser att det är en fråga för regeringens styrning.

---

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:141 s. 24 f.

## 6 Andra åtgärder för att öka återbetalningen av studieskulder

### 6.1 Utmätning av egendom i Sverige för utlandsbosattas skulder

En fråga som uppkommit under utredningens gång är om det är möjligt att utmäta en utlandsbosatts egendom som finns i Sverige för dennes svenska studiestödsskulder. Om så är fallet är nästföljande fråga om ett utmätningförfarande skulle vara möjligt att genomföra trots att gäldenärens adress är okänd eller att gäldenären inte låter sig delges.

Kronofogdemyndighetens behörighet att vidta exekutiva åtgärder är i princip begränsad till Sverige. Det förhållandet att en person är bosatt utomlands hindrar emellertid inte att verkställighet sker mot egendom som finns i Sverige. I de flesta fall torde detta förhållande inte innebära några särskilda problem i utmätningförfarandet, men vissa moment kan försvåras eller fördröjas. Det kan exempelvis gälla utredningen om tillgångar, där gäldenären är en viktig informationskälla. I de fall där sökanden har kännedom om gäldenärens tillgångar underlättar detta därför förfarandet.

Gäldenären ska i ett mål om utmätning underrättas om en *ansökan om utmätning*. Underrättelse kan dock underlåtas, om gäldenären saknar känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han uppehåller sig.<sup>1</sup> En sådan underrättelse ska delges gäldenären, om målets beskaffenhet kräver det, vilket exempelvis skulle kunna vara att det gäller stora värden. Delgivning kan dock underlåtas, om det är känt att gäldenären inte kan anträffas.<sup>2</sup> Detta innebär att det i allmänhet är tillräckligt att underrättelsen om sökt utmätning sänds i vanligt brev till gäldenären.

---

<sup>1</sup> 4 kap. 12 § utsökningsbalken (1981:774).

<sup>2</sup> 6 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981).



För att *fatta beslut om utmätning, sälja utmätt egendom samt betala ut medel till sökanden* krävs inte att gäldenären har underrättats eller delgivits ansökan om utmätning<sup>3</sup>. Gäldenären ska skriftligen underrättas om beslut om utmätning. Det krävs däremot inte att beslutet om utmätning har delgivits gäldenären, om det är känt att denne inte kan anträffas.<sup>4</sup> Kronofogdemyndigheten ska emellertid försöka delge gäldenären ett beslut om utmätning. Att delgivning sker har bland annat betydelse för överklagande<sup>5</sup>. För att genomföra alla moment i ett utmätningförfarande krävs att det finns en exekutionstitel mot gäldenären som vunnit laga kraft. Som tidigare redogjorts för är återbetalning av studiestöd ett allmänt mål och då gäller CSN:s beslut om återbetalning som exekutionstitel. Exekutionstitel i allmänt mål verkställs såsom lagakraftäggande dom<sup>6</sup>. I dessa mål kan således utmätningförfarandet fullföljas även om Kronofogdemyndigheten inte kunnat delge gäldenären beslutet om utmätning.

När det gäller CSN:s återkravsfordringar, som är enskilda mål, krävs emellertid att en exekutionstitel meddelats genom dom, utslag eller beslut, och vunnit laga kraft, innan utmätningförfarandet kan ske.

I de fall då gäldenären är delägare av viss egendom som omfattas av samäganderättslagen (1904:48 s. 1), exempelvis en fritidsfastighet, kan det uppstå svårigheter eftersom förfarandet att förordna att hela egendomen ska säljas är både komplicerat och tidskrävande. Det förutsätter ett flertal kontakter och delgivningar med berörda parter.<sup>7</sup> I dessa fall kan således utmätningförfarandet försvåras om gäldenären har okänd adress eller inte låter sig delges yrkandet om att hela egendomen ska säljas. Utmätningförfarandet kan dock i vissa fall fullföljas genom att kungörelsedelgivning sker.

CSN har nyligen påbörjat ett arbete med att undersöka om utlandsbosatta låntagare som missköter sina återbetalningar har egendom i Sverige som skulle kunna bli föremål för utmätning. Vi anser att utmätning av utlandsbosattas egendom i Sverige, i vissa fall skulle vara ett framgångsrikt tillvägagångssätt för CSN att få in obetalda studiestödsskulder. Därtill förmodar vi att enbart det förhållandet att en utlandsbosatt låntagare blir medveten om att det finns en risk

---

<sup>3</sup> 8 kap. 4 § och 13 kap. 14 § utsökningsbalken.

<sup>4</sup> 6 kap. 9 § utsökningsförordningen.

<sup>5</sup> 18 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken.

<sup>6</sup> 3 kap. 23 § tredje stycket utsökningsbalken.

<sup>7</sup> 8 kap. 8 § utsökningsbalken och 6 kap. 14 § utsökningsförordningen.

för att dennes egendom i Sverige kan komma att utmätas, kommer att medföra att betalningsviljan ökar.

## **6.2 Uppgiftsskyldighet avseende adressregister för andra myndigheter**

Det finns andra svenska myndigheter och organisationer förutom CSN som har kunder som befinner sig utomlands. Det gäller exempelvis Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, arbetslöshetskassor och ambassader. Dessa har i dag egna register med adress- och kontaktuppgifter till utlandsbosatta kunder. Om samma kund är kund hos flera myndigheter leder det till dubbel-lagring av adress- och kontaktuppgifter. Vi menar att det finns starka skäl att utreda förutsättningarna och möjligheterna för ett ökat samarbete mellan myndigheter och organisationer vad gäller adressuppgifter till utlandsbosatta kunder.

Ett annat uppslag är att det inrättas ett för svenska myndigheter gemensamt och samlat adressregister för utlandsbosatta kunder. Det skulle kunna vara ett utvidgat uppdrag för folkbokföringen. Ett sådant gemensamt register skulle bidra till dels bättre adressuppgifter och effektivare adresshantering, dels en bättre hushållning med samhällets resurser.

## **6.3 Gemensam EU-förordning för indrivning av studiestöd eller en privaträttslig studiestödsfordran?**

Så länge som CSN:s fordringar på studiestöd inte omfattas av några internationella förordningar och konventioner kommer CSN:s fordringshantering i utlandet innebära svårigheter, särskilt när det gäller verkställighet, se bilaga 3. Ett sätt att komma till rätta med dessa svårigheter är att svenska staten tar initiativ till en EU-förordning på området. Ett annat sätt är att lagstiftaren eftersträvar att en studiestödsfordran får en mer privaträttslig prägel så att en tvist faller inom Bryssel I-förordningens tillämpningsområde, se bilaga 3. Detta kan ske till exempel genom att rättsförhållandet mellan studielåntagaren och den statliga långgivaren grundas på avtal som är underkastat civilrättsliga regler, så att den statliga långgivaren inte befinner sig i en rättslig ställning som skiljer sig från vad som gäller för andra

långgivare.<sup>8</sup> Detta hindrar inte att låntagarens förpliktelser är reglerade i lag. Det bör emellertid inte vara en speciallag om återbetalning av studiemedel. En annan betydande faktor kan vara om studiestödsfordringar överklagas till allmän domstol.

---

<sup>8</sup> I domen *LTU v. Eurocontrol*, 1976-10-14, mål. nr. 29/6, klargjorde EU-domstolen att den omständigheten, att målet handlar om en tvist mellan en offentlig myndighet och ett privaträttsligt subjekt inte behöver betyda att målet faller utanför Brysselreglernas tillämpningsområde. Även i ett sådant fall kan det röra sig om ett rent privaträttsligt mellanhavande, exempelvis ett kontraktsförhållande.

## 7 Kostnads- och konsekvensanalys

Samtliga förslag som presenteras syftar ytterst till att de obetalda fordringar som CSN har på studiestödstagare ska betalas i högre grad än i dag. De obetalda fordringarna uppkommer när personer inte återbetalar studielån enligt gällande regler (obetalda studielånefordringar) eller när återkrav till följd av felaktiga utbetalningar inte betalas (obetalda återkravsfordringar).

Förslagen är:

- att det ska införas en återbetalningsförsäkran, som låntagare måste underteckna för att få studielån utbetalt,
- att det ska införas en skyldighet för låntagare/återbetalningsskyldiga för återkrav att lämna uppgift om aktuell adress till CSN, om låntagaren/den återbetalningsskyldige för återkrav inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret, och
- att preskriptionstiden för en fordran på studiestöd förlängs från tio år till tjugofem år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

Förslagen bidrar antingen direkt eller indirekt till att statens kostnader för studiestöd minskar. På sikt leder det till att CSN:s totala osäkra fordran på framför allt låntagarna minskar. Samtidigt medför förslagen vissa ökade administrativa kostnader för CSN. Förslaget om återbetalningsförsäkran kan också leda till att handläggningstiden för låneutbetalning förlängs med några dagar för de studerande som väljer att lämna in sin återbetalningsförsäkran i manuell form istället för i elektronisk form.

Kostnadsanalysen presenteras för samtliga förslag, men förslagen utgör delar av ett åtgärds paket och är förutsättningar för varandra. Det innebär att den redovisade kostnadsanalysen inte gäller om inte samtliga förslag genomförs.

Kostnadsanalysen utgår ifrån uppgifter avseende 2009 och är statisk, det vill säga den baseras på att 2009 års mönster vad gäller antal studerande, antal återbetalningsskyldiga m.m. även gäller framgent. Samtliga belopp som presenteras avser 2009 års prisläge. Analyserna av förslagets övriga konsekvenser för de studerande, för CSN och för de återbetalningsskyldiga redovisas separat per förslag.

## 7.1 Kostnadsanalys

Inledningsvis görs ett försök att fastställa hur mycket mer återbetalningsskyldiga årligen borde betala in, som ett teoretiskt maxvärde på hur stora inbetalningar som skulle kunna förväntas årligen inkomma efter införandet av förslagen. Som redovisats i avsnitt 2.2 är det 878 miljoner kronor som inte återbetalades på lån under 2009. Det är dock helt orealistiskt att förvänta sig att dessa 878 miljoner kronor skulle betalas in i sin helhet. Det gäller oavsett vilka åtgärder som vidtas, eftersom CSN funnit att främsta skälet till att återbetalning inte görs är att låntagaren har så låg inkomst att årsbeloppet, trots nedsättning enligt regelverken, ändå inte betalas<sup>1</sup>. Detta gäller främst återbetalare bosatta i Sverige. De stod för 618 miljoner kronor eller 70 procent av det obetalda årsbeloppet. De föreslagna åtgärderna bedömer vi därför skulle ha liten, eller närmast obefintlig, inverkan på återbetalningen bland återbetalare bosatta i Sverige.

Däremot bedöms förslagen ha inverkan på återbetalningen från de med utländsk adress och från de med okänd adress. Dessa grupper stod för de resterande 260 miljoner kronorna (153 respektive 107 miljoner kronor) av det obetalda årsbeloppet. Det finns dock omständigheter som medför att det även här är orealistiskt att förvänta sig att hela detta belopp kommer att betalas in i sin helhet om våra förslag införs.

En sådan omständighet är att det bland både de med utländsk och okänd adress sannolikt finns personer med så låga inkomster att om de hörde av sig till CSN skulle de ha rätt till nedsättning enligt regelverken. En annan omständighet är att även om CSN:s adressuppgifter förbättras genom införande av en adressskyldighet är det inte troligt att alla som flyttar utomlands kommer att efterleva skyldigheten. Det betyder att problemet med okända adresser

---

<sup>1</sup> CSN (2008a), Kunder med betalningssvårigheter. Det första kravet från Kronofogden 2005–2007.

kommer att finnas kvar, om än i mindre omfattning. Ytterligare en omständighet som bidrar till att återbetalningsökningen inte blir så stor som 260 miljoner kronor är att även om CSN:s bevisläge bedöms förbättras i och med införandet av en återbetalningsförsäkring, går det inte att bedöma utgången i tvisterna, dels eftersom det inte finns någon praxis på området, dels eftersom varje land har sin rätts-tradition. Problemet med förlorade rättsprocesser eller att rätts-processer inte inleds alls på grund av bristande bevisning kan komma att kvarstå, men sannolikt i mindre omfattning än i dag. Ett annat bekymmer är den omständigheten att CSN:s talan kan komma att avvisas av en utländsk domstol eftersom det rör ett offentlig-rättsligt krav, se bilaga 3.

Hur mycket dessa omständigheter påverkar återbetalningen är inte lätt att uppskatta. Emellertid har CSN på utredningens uppdrag gjort en kostnads-/intäktskalkyl för förslaget om återbetalnings-försäkring, som väger ökad återbetalning mot ökade systemkostnader.

### **7.1.1 CSN:s kostnads-/intäktskalkyl för återbetalningsförsäkring**

Utgångspunkten för kalkylen är de 59 600 återbetalningsskyldiga låntagare som hade en utländsk adress 2009. De med okänd adress ingår således inte i kalkylen. Av de återbetalningsskyldiga låntagare med utländsk adress bodde cirka 7,5 procent i länder där rättsliga processer inte kan bedrivas i nuläget, till exempel på grund av att CSN:s talan kan komma att avvisas av en utländsk domstol eftersom den rör ett offentligrättsligt krav eller att landet saknar ett fungerande rättssystem. Förslagen ändrar inte dessa förhållanden.

Då återstår 55 100 återbetalningsskyldiga låntagare med utländsk adress. Av de nettodebiterade årsbeloppen betalar de med utländsk adress 72 procent och följaktligen betalar de inte 28 procent, vilket motsvarar 153 miljoner kronor 2009. Eftersom det är vanligare att personer med höga skulder inte betalar så uppskattar CSN att cirka 20 procent av låntagarna står för dessa 153 miljoner kronor.

En uppskattning görs att hälften av dessa har medel och skulle kunna betala om CSN inledde rättsliga åtgärder mot dem. Hälften av 20 procent av 55 100 personer med en snittskuld på 220 000 kronor, fördelat över 20 återbetalningsår, ger då en årligt ökad återbetalning om knappt 61 miljoner kronor. Det bör noteras att full återbetalningsökning bedöms uppstå om ca. 10–15 år. Det är först då som

merparten av låntagarna omfattas av förslaget om återbetalningsförsäkran.

Mot detta ska kostnader för systemutveckling och implementering samt andra administrativa kostnader ställas. I kalkylen ingår dock inte de ökade rättegångskostnaderna. Dessa redovisas separat nedan. CSN uppskattar att kostnaden för systemutveckling och implementering för det första året uppgår till drygt 13 miljoner kronor och att systemdriften åren därefter uppgår till 9 miljoner kronor per år. I driftskostnaderna ingår den potentiellt ökade kostnaden för separata utbetalningar av bidrag respektive lån. Under antagande om 10 utbetalningar per år till 250 000 kunder gånger en kostnad på 55 öre, beräknas denna kostnad kunna uppgå till 1,4 miljoner kronor per år.

Sett över en femårsperiod med en kalkylränta på 4 procent uppskattas nuvärdet av den sammanlagt ökade återbetalningen av studielån uppgå till 272 miljoner kronor. Under samma period beräknas nuvärdeskostnaden för ökade system- och driftskostnader uppgå till 54 miljoner kronor, vilket ger en nuvärdesberäknad nyttofaktor på över 5,0. Förenklat betyder det att "vinsten" av att införa en återbetalningsförsäkran är mer än fem gånger högre än kostnaden för den. Således kan förslaget ses som en god samhällsekonomisk investering, även om det tar viss tid innan den fulla effekten av den syns i ökad återbetalning.

### 7.1.2 Kostnadskalkyl för de med okänd adress

I CSN:s kostnadskalkyl avseende återbetalningsförsäkran ingår inte de med okänd adress. Man kan dock utgå ifrån att CSN:s allt mer aktiva eftersökning av adresser under senare år i kombination med förslagen om adressskyldighet, återbetalningsförsäkran och förlängd preskriptionstid sammantaget leder till att fler av dem med okänd adress kommer att återfinnas och kommer att återbetala i större utsträckning än i dag. Hur mycket mer som kommer att återbetalas kan inte säkert uppskattas.

Mot bakgrund av att antalet okända adresser minskade med 10 procent under 2009 och att CSN under 2010 arbetar än mer med att eftersöka adresser, antas att eftersökningen tillsammans med förslagen leder till att antalet återbetalningsskyldiga låntagare med okänd adress minskar med en fjärdedel från dagens 18 000 till på sikt 13 500. Med en genomsnittlig skuld på 107 000 kronor och en återbetal-

ningstid på 20 år kan den årligt ökade återbetalningen beräknas öka med 24 miljoner kronor.

Mot detta ska CSN:s ökade administrativa kostnader ställas. Under våren 2010 har CSN tillsatt 10 personer att arbeta med att eftersöka adresser till låntagare med okänd adress eller till låntagare där det finns skäl att tro att de felaktigt är klassificerade som bosatta i Sverige. Denna verksamhet är viktig och bör permanentas. Emellertid bedömer vi att denna verksamhet även fortsättningsvis rymms inom CSN:s befintliga ramar.

### 7.1.3 Kostnadskalkyl för förlängd preskriptionstid

Hur mycket mer som återbetalas på grund av förslaget att preskriptionstiden för studiestödsfordringar förlängs från 10 till 25 år kan endast uppskattas, och förslaget får full effekt först på sikt. CSN fann vid senaste undersökningen att 10 024 lån hade det senaste preskriptionsavbrottet under 2001, vilket medför att de lånen riskerar att preskriberas under 2011. Det kan dock ha skett preskriptionsavbrott i en del av dessa ärenden (3 029), eftersom CSN har skickat ett flertal försändelser till folkbokföringsadressen utan att de har kommit i retur. Det sammanlagda skuldbeloppet är drygt 1 miljard kronor.

Av de 10 024 lånen hörde 18 procent till låntagare med antingen utländsk eller okänd adress. Förlängningen av preskriptionstiden medför att CSN får mer tid att söka adresser till dem med okänd adress. Förlängningen medför också att CSN kommer att ha en fordran på fler av dem som återvänder till Sverige efter en period utomlands. Hur många det rör sig om är svårt att säga. Om man antar att hälften av de med antingen utländsk eller okänd adress och som har lån som sannolikt skulle preskriberas under 2011, inte längre skulle kunna få lånen avskrivna på grund av preskription och därför istället återbetalar sina lån, skulle knappt 1 000 fler låntagare återbetala. Med en genomsnittlig skuld på 100 000 kronor och en återbetalningstid om 15 år skulle det årliga återbetalningsbeloppet på sikt öka med knappt 7 miljoner kronor.

Vi har inte funnit att en förlängning av preskriptionstiden skulle innebära några administrativa merkostnader. CSN har redan i dag datalagringskostnader och den mertid för datalagring som förlängningen skulle medföra bedömer vi kommer att vägas upp av att färre låntagare kommer att behöva hanteras.



#### 7.1.4 Kostnadskalkyl för återkravsfordringar

Förslagen rör främst studielånefordringar, som beskrivits ovan, men även återkravsfordringar omfattas. Emellertid kommer förslagen sannolikt att ha liten inverkan på betalningen av återkrav, eftersom många av de personer som har en återkravsskuld saknar betalningsförmåga eller betalningsvilja, och har saknat något av detta under flera år<sup>2</sup>. Detta trots att återkravsskulder oftast är väsentligt lägre än studielåneskulder.

Kännetecknande för de som inte betalar på sin återkravsskuld är att en stor andel av dem har studerat på högst gymnasienivå, ofta med studiehjälp. Studiehjälp består enbart av bidrag och omfattas därför inte av förslaget om införande av återbetalningsförsäkran av studielån. De som inte betalar sin återkravsskuld kännetecknas också av att inkomst helt saknas eller är låg samt att ingen överenskommelse om betalningsplan har gjorts. Det sistnämnda tyder på att CSN har bedömt att möjligheterna att få in mer pengar än vad Kronofogdemyndigheten skulle ha kunnat driva in är små.

Sammantaget tyder detta på att förslagen sannolikt kommer att ha närmast försumbar inverkan på betalningen av återkrav och inte kommer att leda till att betalningen av återkrav ökar i någon nämnbar omfattning.

#### 7.1.5 Kostnadskalkyl för ökat antal rättsprocesser utomlands

En konsekvens av förslagen är att CSN kommer att få bättre förutsättningar att driva in fordringar utomlands. Dels kommer CSN att nå fler som befinner sig utomlands med olika försändelser, dels kommer CSN att genom att en återbetalningsförsäkran införs ha lättare att vidta rättsliga åtgärder om låntagaren inte betalar och myndighetens bevisläge kommer sannolikt att vara bättre. Sammantaget bedömer vi att detta kommer att leda till att CSN inleder fler rättsliga processer utomlands.

Den ökade återbetalning som processerna väntas leda till ingår i de kalkyler av återbetalningsökningar som redovisats ovan, framför allt i CSN:s kostnads-/intäktskalkyl avseende återbetalningsförsäkran, men också i kalkylen för färre låntagare med okänd adress. Däremot är inte CSN:s ökade kostnader för rättsliga processer utomlands

---

<sup>2</sup> CSN, Studiestödet 2009, april 2010.

medräknade. De ökade kostnaderna för de rättsliga processerna utomlands beräknas här.

Under 2009 inledde CSN 260 rättsliga processer utomlands, varav 48 i USA. CSN uppskattar att hanteringen av dessa processer tidsmässigt motsvarade en årsarbetskraft under 2009. Kostnaderna för processerna varierar mellan länder. CSN uppskattar att snittkostnaden för en rättslig process utomlands, exklusive USA, är ungefär 15 000 kronor. I USA är kostnaden avsevärt högre. Enligt nuvarande avtal för USA ska CSN betala provision på inkasserat belopp. Advokaterna börjar alltid med ett ”inkassoförfarande” där de försöker få låntagaren att betala sin skuld utan någon egentlig rättslig process. Om fordran betalas inom 60 dagar är provisionen 14 procent därefter 30 procent. Om det blir domstolsförhandlingar tillkommer advokatkostnader som enligt uppgift kan vara höga.

När CSN inleder fler rättsliga processer utomlands ökar kostnaderna, dels på grund av att CSN lägger mer interna personalresurser på denna verksamhet, dels på grund av att CSN:s kostnader för processer utomlands ökar.

Under antagandet att CSN istället för 260 inleder 1 000 rättsliga processer utomlands, skulle CSN behöva öka antalet årsarbetskrafter som hanterar dessa processer i motsvarande utsträckning, från en till uppskattningsvis fyra årsarbetskrafter. Det motsvarar en kostnadsökning på 1,7 miljoner kronor. Den baseras på den genomsnittliga årsarbetskraftskostnaden, inklusive sociala avgifter och pensionsavgifter, som CSN hade 2009, multiplicerat med utökningen om tre årsarbeten.

När det gäller ökade processkostnader uppskattas 16 procent av de 1 000 processerna utomlands komma att ske i USA, medan resterande 84 procent sker i övriga länder. Denna fördelning baseras på var de återbetalningsskyldiga låntagarna med känd adress var bosatta 2009. Processkostnaden för övriga länder beräknas då öka till totalt 12,6 miljoner kronor, en ökning med 9,4 miljoner kronor jämfört med 2009 (840 processer \* 15 000 kronor jämfört med 212 processer \* 15 000 kronor).

Kostnadsökningen för fler processer i USA är svårare att uppskatta då den i dagsläget är provisionsbaserad, men i kostnads-kalkylen antas den vara dubbelt så hög som snittkostnaden i övriga länder, det vill säga 30 000 kronor. Antalet processer förväntas öka från 48 till 160, vilket leder till en kostnadsökning på 3,4 miljoner kronor.

### 7.1.6 Summering av kostnadskalkyler

Totalt sett beräknas förslagen leda till att återbetalningen på sikt ökar med 92 miljoner kronor per år. Samtidigt beräknas CSN:s kostnader för systemutveckling, drift, handläggning och rättsliga processer utomlands öka med 23,5 miljoner kronor per år. På sikt, när förslagen införts och omfattar merparten av låntagarna, beräknas den årliga nettovinsten uppgå till cirka 68 miljoner kronor per år.

Kalkylerna är dock uppskattningar. De baseras på antaganden och ska ses som indikationer på vilka åtgärder som har störst inverkan på återbetalningen och de kostnader som är förknippade med dem.

**Tabell Summering av kostnadskalkyler, miljoner kronor per år**

Förslag	Ökad återbetalning	Ökade kostnader	Netto (+/-)
Återbetalningsförsäkrar	+61,0	-9,0	+52,0
Färre okända adresser	+24,0	-	+24,0
Förlängd preskription	+7,0	-	+7,0
Förslagets effekt på återkravsfordringar	-	-	-
Fler rättsliga processer utomlands 1)	-	-14,5	-14,5
<b>Summa</b>	<b>+92,0</b>	<b>-23,5</b>	<b>68,5</b>

1) Kostnaden för fler rättsliga processer utomlands redovisas i sin helhet. Det har inte varit möjligt att fördela den på respektive förslag, eftersom förslagen samverkar och tillsammans möjliggör fler processer utomlands.

### 7.1.7 Minskad osäker fordran

Förslagen bidrar till att statens kostnader för studiestöd och att den totala osäkra fordran på låntagarna minskar, vilket i förlängningen leder till minskad avskrivning av studieskulder. I dagsläget beräknas CSN:s totala osäkra fordran på låntagarna uppgå till drygt 24 miljarder kronor eller 13 procent av låntagarnas totala studieskuld 2009. Merparten av den osäkra fordran härstammar från gällande trygghetsregler och dödsfall, men drygt 20 procent av den, motsvarande 5 miljarder kronor, härstammar från att låntagarna missköter återbetalningen av sina studieskulder. Förslagen påverkar främst denna del av den osäkra fordran. Förslagen leder till att den årliga återbetalningen på sikt ökar med 92 miljoner kronor per år. Den ökade återbetalningen motsvarar att de obetalda årsbeloppen från

de återbetalningsskyldiga låntagarna med utländsk och okänd adress minskar med en tredjedel. Det kan antas att även den osäkra fordran som härstammar från misskötsamma återbetalare minskar i motsvarande grad. Det innebär att den osäkra fordran grovt uppskattas minska med 1,7 miljarder kronor.

## 7.2 Konsekvensanalys

Förutom ekonomiska konsekvenser får förslagen även andra konsekvenser. De berör främst de studerande, de återbetalningsskyldiga låntagarna, de återbetalningsskyldiga för återkrav och CSN, men även andra aktörer kan beröras. I detta avsnitt avhandlas dessa konsekvenser.

### 7.2.1 Konsekvenser av återbetalningsförsäkran

#### *Viss ökad måltillströmning*

Om skuldens storlek såsom den anges i en återbetalningsförsäkran är tvistig och den studerande efter invändning har erhållit beslut avseende avskrivning och därefter överklagat beslutet, kommer måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna att öka något. Vår bedömning är att det endast kommer att röra sig om ett begränsat antal fall per år.

Likaså kan måltillströmningen till ÖKS komma att öka något eftersom ett beslut av CSN att upphäva beviljningsbeslutet för studielånet, på grund av att en återbetalningsförsäkran inte har lämnats in inom de föreslagna tidsfristerna, kan överklagas till ÖKS. Vår bedömning är även här att det endast kommer att röra sig om ett mindre antal fall per år.

*För de studerande*

För de studerande medför införandet av en återbetalningsförsäkrans att det tydliggörs att lånen ska betalas tillbaka. De studerande får också tydligare information om hur mycket de lånat redan vid den första återbetalningsförsäkrans. Införandet av återbetalningsförsäkrans leder således till bättre information om lån till de studerande.

En omdiskuterad fråga är om införandet av en återbetalningsförsäkrans skulle innebära stora nackdelar i form av försämrad service till låntagarna på grund av att utbetalningen av studielånet skulle fördröjas.

För de studerande som såväl ansöker elektroniskt, som lämnar studie- och återbetalningsförsäkrans elektroniskt via "Mina sidor" på CSN:s webbplats, kommer införandet av en återbetalningsförsäkrans inte att innebära någon fördröjning av utbetalningen. En återbetalningsförsäkrans innebär då endast ytterligare en elektronisk signering som kan göras i samband med studieförsäkrans.

För de studerande som inte använder sig av det elektroniska ansökningsförfarandet utan manuellt skickar in en återbetalningsförsäkrans, kan införandet av en återbetalningsförsäkrans innebära en viss fördröjning av den första utbetalningen av studielånet. Tiden för postgången avgör hur mycket längre tid det rör sig om, uppskattningsvis en till fyra dagar beroende på om A- eller B-porto används. De studerande som emellertid är ute i god tid med sin ansökan och skickar in sin återbetalningsförsäkrans till CSN före första möjliga utbetalningstillfälle bör dock inte få en senare utbetalning. För de studerande som skickar in en återbetalningsförsäkrans manuellt innebär således ett införande av återbetalningsförsäkrans dels ett extra moment i ansökningsprocessen, dels att tiden mellan beviljningsbeslut och utbetalning i vissa fall förlängs.

En annan aspekt som kan påverka tid mellan beslut och utbetalning är om den studerande inte befinner sig på den adress som denne får sin återbetalningsförsäkrans skickad till. Det ligger dock i den studerandes egenintresse att se till att få del av CSN:s utskick.

Det är dock allt färre studerande som ansöker om studiemedel manuellt via blanketter i pappersform. Andelen studerande som ansöker elektroniskt har ökat varje år sedan möjligheten infördes våren 2006. Det innebär att antalet studerande som utbetalningen riskerar att ta längre tid för sannolikt kommer att minska för varje år. Vid ett införande av återbetalningsförsäkrans behöver CSN informera om att utbetalningen kan ta längre tid. Detta kommer enligt

vår bedömning att bidra till att en ännu högre andel av alla ansökningar kommer att ske elektroniskt. Mot denna bakgrund anser vi att skälen för ett införande av en återbetalningsförsäkran uppväger den olägenheten att det för vissa låntagare blir några dagars fördröjning av utbetalningen.

#### *För de återbetalningsskyldiga*

De som är återbetalningsskyldiga för studielån i dag påverkas inte av införandet av en återbetalningsförsäkran. Det är endast de som efter införandet av återbetalningsförsäkran studerat, tagit lån och blivit återbetalningsskyldiga som omfattas av återbetalningsförsäkran. Vi har därför inte kunnat finna några negativa konsekvenser av införandet av återbetalningsförsäkran för de återbetalningsskyldiga, snarare tvärtom. Eftersom återbetalningsförsäkran har signerats kommer sannolikt de framtida återbetalarna att vara bättre informerade om och införstådda med hur mycket de lånat och hur mycket de ska återbetala, än vad de är i dag.

#### *För CSN*

Införandet av återbetalningsförsäkran leder på sikt till att färre låntagare invänder mot dels att de överhuvudtaget tagit studielån, dels hur mycket de lånat. Det medför att CSN inte behöver lägga lika mycket tid på att hantera den typen av invändningar, utan istället kan ägna mer tid åt annan verksamhet.

Införandet av en återbetalningsförsäkran förenklar CSN:s kravhantering genom administrativa vinster. Återbetalningsprocessen blir mer effektiv. Beviljningsprocessen kan komma att effektiviseras genom att återbetalningsförsäkran leder till att fler väljer att ansöka om studiemedel elektroniskt.

Samtidigt medför ett införande av en återbetalningsförsäkran att CSN:s administration vid utbetalningen ökar. Detta eftersom det införs ett extra moment i ansökningsprocessen. Särskilt när det gäller en återbetalningsförsäkran som skickas in manuellt ökar administrationen genom att papper måste skannas och arkiveras. Dessutom kan det förväntas att låntagarna ställer frågor till CSN om återbetalningsförsäkran, i synnerhet i anslutning till införandet. Det kan också bli fråga om två utbetalningar, ett för bidrag och ett för lån,

om återbetalningsförsäkran inte sker direkt efter att den studerande fått beviljningsbeslutet. Dessutom kommer ändringar i låneomfattningen (i de fall där den studerande ansöker om ytterligare lån under samma beviljningsperiod) att leda till att CSN måste hantera två eller flera återbetalningsförsäkran under samma beviljningsperiod, vilket kommer att innebära en ökad belastning för CSN.

### 7.2.2 Konsekvenser av adressuppgiftsskyldighet

Förslaget om adresskyldighet får så vitt vi kan bedöma inte några negativa konsekvenser för varken de studerande eller de återbetalningsskyldiga. Däremot är det angeläget att CSN även framgent eftersöker adresser i samma omfattning som i dag.

### 7.2.3 Konsekvenser av förlängd preskriptionstid

#### *För de studerande*

En förlängning av preskriptionstiden får normalt inga konsekvenser för de studerande, utom under speciella omständigheter som endast bör röra ett fåtal återkommande studerande. Det gäller de studerande som studerat tidigare, men som inte återbetalat studiestödsfordringar till CSN under så lång tid att dessa fordringar preskriberas, innan de återkommer till studier. Förlängningen av preskriptionstiden medför att dessa studerandes fordringar inte preskriberas efter 10 år, utan efter 25 år, vilket innebär att de inte kan få nya lån beviljade så länge de har obetalda skulder. Emellertid är detta ett av målen med preskriptionstidsförlängningen, det vill säga att fler ska sköta återbetalningen.

#### *För de återbetalningsskyldiga*

En längre preskriptionstid skulle troligtvis medföra att många som inte betalat sina skulder under några års utlandsvistelse inte kan undkomma betalning när de återvänder till Sverige. Eftersom huvuddelen av de som missköter sin återbetalning är svenska medborgare, är det inte osannolikt att de så småningom antingen återvänder till Sverige och folkbokför sig här igen eller skaffar sig någon tillgång i Sverige, som kan bli föremål för utmätning. Incitamentet att betala

skulderna direkt när de förfaller till betalning blir förhoppningsvis också större, eftersom det inte är lika enkelt att hålla sig undan i 25 år som i 10 år. En konsekvens av en längre preskriptionstid för de återbetalningsskyldiga blir då att det är svårare för dem att undkomma att återbetala, vilket återigen är själva syftet med förslaget.

#### *För CSN*

Förlängs preskriptionstiden till 25 år kan det leda till en viss ökad administrativ belastning för CSN genom att CSN då under längre tid får ägna sig åt att försöka få misskötsamma låntagare att återbetala. Å andra sidan uppvägs detta av att CSN i större utsträckning än i dag slipper arbetet med preskriptionsavbrytande åtgärder. Eftersom preskriptionstiden förlängs avsevärt är det däremot viktigt att CSN inte förhåller sig passiv i indrivningsverksamheten fram till de sista åren innan preskription inträder, utan hela tiden är aktiv i sökandet efter aktuella adresser.

#### **7.2.4 Dynamiska effekter**

Förutom de redovisade konsekvenserna ovan bedömer vi också att förslagen tillsammans har vissa dynamiska effekter på låntagarnas betalningsvilja. Införs förslagen sänds tydliga signaler till låntagarna om att studiestödsfordringar ska betalas tillbaka, och om det inte sker, har CSN bättre möjlighet än tidigare att driva in fordringarna.

Sammantaget bedömer vi att förslagen kommer att medverka till ett ökat förtroende från allmänheten för CSN som långivare och som låneindrivare, vilket leder till att fler undviker att utsätta sig för risken att komma ifråga för CSN:s indrivningsverksamhet. Hur många fler det kan röra sig om är svårbedömt. Det beror sannolikt i stor utsträckning på hur CSN:s processande utomlands utvecklas.



## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

#### 3 kap.

Rubriken före 30 §

Förslaget innebär att det närmast före 30 § har lagts till en ny under-  
rubrik, *Studieförsäkrans*.

30 §

I paragrafen finns bestämmelser om utbetalning av studiemedel. Para-  
grafen ändras endast språkligt.

30 a §

Paragrafen är *ny* och innehåller bestämmelser om återbetalnings-  
försäkrans.

Av *första stycket* framgår att för att studielån ska betalas ut krävs  
att den studerande genom en återbetalningsförsäkrans har försäkrat  
att betala tillbaka dels studielån som denne har beviljats och som  
kommer att betalas ut, dels studieskulder från tidigare beviljnings-  
perioder.

Att den studerande lämnar en återbetalningsförsäkrans är ett vill-  
kor för att nya studielån ska betalas ut till den studerande. Undan-  
tag från detta villkor regleras emellertid i tredje stycket.

Av *andra stycket* framgår att om den studerande inte före ut-  
gången av den tidsperiod som beslutet om studielån avser, eller inom  
en månad från det att beslutet om studielån fattades, lämnar in en  
återbetalningsförsäkrans till CSN, är rätten till studielån förverkad.  
Det innebär att om en återbetalningsförsäkrans inte lämnas in inom

dessas angivna tidsfrister, upphävs beviljningsbeslutet för studielånet. En undantagsbestämmelse finns emellertid i tredje stycket.

I *tredje stycket* finns ett undantag till bestämmelserna i första och andra styckena. Av detta följer att trots att den studerande överhuvudtaget inte har lämnat in en återbetalningsförsäkran eller inte har lämnat in en sådan inom de i andra stycket angivna tidsfristerna, får studielån ändå betalas ut, om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan vara om den studerande har drabbats av en sådan allvarlig sjukdom, olycka eller annan omständighet som den studerande inte kunnat råda över, så att det skäligen inte har kunnat krävas att denne skulle ha inkommit med en återbetalningsförsäkran inom de angivna tidsfristerna. För att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig ska återbetalningsförsäkran dock lämnas in så snart som det akuta tillståndet upphör.

Särskilda skäl att betala ut studielån, trots att det inte har inkommit någon återbetalningsförsäkran alls, kan föreligga om skuldens storlek såsom den anges i en återbetalningsförsäkran är tvistig och den studerande efter invändning har erhållit beslut angående avskrivning och därefter överklagat beslutet, se avsnitt 3.3.5. Den studerande måste åberopa att det föreligger ett särskilt skäl för att utbetalning ska ske.

I *fjärde stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om återbetalningsförsäkran.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 3.3.

#### 4 kap.

##### 26 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om låntagares skyldigheter att lämna uppgifter till CSN.

I *första stycket*, som är *nytt*, införs en uttrycklig skyldighet för en låntagare som inte har aktuell adress registrerad i folkbokföringsregistret att lämna uppgift om aktuell adress till CSN.

Med *aktuell adress* avses den adress där låntagaren kan nå av den post som sänds till denne. Det betyder att om låntagaren inte stadigvarande vistas på den i folkbokföringsregistret registrerade adressen, måste låntagaren antingen begära eftersändning eller på annat sätt säkerställa att denne ändå får del av den post som sänds

till folkbokföringsadressen, eller meddela CSN den nya adress som denne vistas på.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.1.

## 5 kap.

### 6 a §

Paragrafen som är *ny*, innehåller en bestämmelse om adressskyldighet för de personer som är återbetalningsskyldiga för återkrav av studiestöd. Motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 26 § för återbetalningsskyldiga låntagare. Se även kommentaren till 4 kap. 26 §.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.1.

## 6 kap.

### 9 a §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller en specialpreskriptionsregel för preskriptionstid.

I bestämmelsen anges att en fordran på studiestöd preskriberas tjugofem år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. Med en fordran på studiestöd avses såväl en fordran som avser återbetalning av studielån, som en fordran som avser återkrav av studiestöd. Preskriptionstiden för en fordran som avser återbetalning av studielån börjar enligt praxis löpa vid tidpunkten för den sista utbetalningen av studielån, se avsnitt 5.2. Möjligheterna till preskriptionsavbrott regleras i preskriptionslagen (1981:130). De allmänna preskriptionsbestämmelserna i preskriptionslagen tillämpas även i övriga frågor.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.4.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till studiestödslagen (1999:1395)**

### Punkten 1

I bestämmelsen görs en följdändring med anledning av att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna har införts två nya punkter, 20 och 21.

### Punkten 20

Bestämmelsen är *ny* och anger att den adresskyldighet som regleras i 4 kap. 26 § och 5 kap. 6 a § även gäller för de personer som har lån tagna i de äldre lånesystemen (före den 1 januari 1989 och mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001), eller har återkrav av studiestöd som härrör från ovannämnda tider.

### Punkten 21

Bestämmelsen är *ny* och reglerar preskriptionstiden för en fordran på studiestöd som har uppkommit före den 1 juli 2001.

Av bestämmelsen framgår att den nya preskriptionstiden om tjugofem år även gäller för en fordran som avser återbetalning eller återkrav av studiestöd som har lämnats enligt den äldre studiestödslagen. En förutsättning är att fordran inte är preskriberad vid ikraftträdandet av den nya bestämmelsen om preskriptionstid.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

De nya bestämmelserna ska träda ikraft den 1 juli 2011.

Bestämmelsen om återbetalningsförsäkringen ska tillämpas i fråga om studielån som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2011.

Den nya preskriptionstiden om tjugofem år gäller även för en fordran som har uppkommit före den 1 juli 2011, om den inte har preskriberats dessförinnan.

## 8.2 Förslaget till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

### 3 kap.

#### 40 §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller bestämmelser om undertecknande av återbetalningsförsäkran.

Enligt *första stycket* ska en återbetalningsförsäkran vara egenhändigt undertecknad av den studerande. Bestämmelsen reglerar vidare att om den studerande är omyndig eller om förvaltare enligt föräldrabalken har förordnats för honom eller henne, ska förmyndaren eller, om det ingår i uppdraget, förvaltaren ha tecknat samtycke på återbetalningsförsäkran. Motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 36 § vad gäller ansökan.

Genom *andra stycket* ges ett bemyndigande till CSN att, trots vad som anges i första stycket om att en återbetalningsförsäkran ska vara egenhändigt undertecknad, meddela föreskrifter om dels att en återbetalningsförsäkran får göras elektroniskt, dels hur en återbetalningsförsäkran ska överföras elektroniskt. Det innebär att CSN har möjlighet att reglera i föreskrifter att en återbetalningsförsäkran även kan skrivas under med hjälp av en e-legitimation och vilka krav som ska ställas på en sådan. Motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 36 a § vad gäller ansökan.

I *tredje stycket* ges ett bemyndigande till CSN att meddela närmare föreskrifter om återbetalningsförsäkran.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 3.4.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Den nya bestämmelsen ska träda ikraft den 1 juli 2011.

Bestämmelsen om återbetalningsförsäkran ska tillämpas i fråga om studielån som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2011.

# Kommittédirektiv



## Ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld

---

Dir.  
2009:124

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2009

### Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur systemet för studiemedel för studier utomlands ska utformas för att man ska kunna hantera komplexa situationer på ett rättvist sätt och i större utsträckning främja studerandes rörlighet,
- utreda de nuvarande reglerna och tillämpningen för rätten till studiemedel för gymnasiala studier utomlands,
- analysera de krav som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska kunna lämnas mot bakgrund av att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet samt beakta unionsrättsliga principer om fri rörlighet och likabehandling,
- analysera och vid behov föreslå alternativa modeller och metoder för fastställande av studiemedelsbeloppen, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska vidare föreslå förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) fordringshantering.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2010. Ett delbetänkande med förslag till förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering ska lämnas senast den 17 maj 2010.

## Utlandsstudier och studerandes rörlighet ska främjas

Regeringen har i olika sammanhang slagit fast att ökad internationell rörlighet av studerande, lärare och forskare stärker kvaliteten vid svenska universitet och högskolor. Studerandes utlandserfarenheter gör dem mer förberedda för ett yrkes- och samhällsliv. Det är bra såväl för de studerande själva som för Sverige om fler studerande skaffar sig erfarenhet av studier utomlands. Svenska studerandes internationella erfarenhet kan hjälpa Sverige att hävda sig som kunskapsnation i en allt mer globaliserad värld. Regeringen har också konstaterat att ytterligare insatser behövs för att öka rörligheten bland studerande och stimulera fler att delta i utbyten med andra länder samt att det är angeläget att bryta den negativa utveckling som funnits gällande antalet svenska studerande som studerar utomlands. Regeringen har även som mål att deltagandet i EU:s utbildningsprogram ska öka.

Ett enkelt, rättvist och effektivt studiestöd vid studier utomlands är ett viktigt verktyg och en viktig förutsättning för dessa syften. Det är därför av stor betydelse att studiestödssystemet fungerar smidigt vid utlandsstudier och att utlandsstudier underlättas.

Sveriges jämförelsevis generösa system för finansiering av studier utomlands bidrar till att en ur ett internationellt perspektiv sett hög andel studerande förlägger delar av eller hela sin utbildning utomlands. Antalet utlandsstuderande på eftergymnasial nivå 2008 var det lägsta sedan 2002. Statistik från läsåret 2008/2009 visar dock en ökning av antalet utlandsstuderande med studiemedel med 600 personer jämfört med föregående läsår.

De utlandsstuderande på eftergymnasial nivå kan delas in i tre grupper: studerande i utbytesstudier där utlandsstudierna är en del i en svensk utbildning, studerande på språkkurser som inte är akademiska men som ändå räknas som studier på eftergymnasial nivå och personer som på eget initiativ ordnar en utbildningsplats på en högskoleutbildning utomlands (s.k. freemover-studenter).

Det sker för närvarande förändringar inom gruppen utlandsstuderande på eftergymnasial nivå. Antalet freemover-studenter har ökat under den senaste femårsperioden och utgör nu den största gruppen med 62 procent av samtliga utlandsstuderande. Ökningen kan bl.a. kopplas till det ökade intresset för läkarstudier i utlandet. Parallellt har en minskning inom s.k. språkkurser på icke-akademisk nivå skett, vilket sannolikt hör samman med den minskade lånebenägenheten som generellt kan noteras inom studiemedelsområdet

och det faktum att de studerande mer noggrant överväger hur veckorna med studiemedel ska användas. Andelen som läste en icke akademisk språkkurs utgjorde knappt 15 procent av alla utlandsstuderande under 2008. Antalet utbytesstuderande befinner sig på en jämn nivå och har under 2000-talet legat mellan 6 000 och 7 000 studerande.

När det gäller utlandsstudier på gymnasial nivå lämnas studiemedel endast i begränsad omfattning, t.ex. för utbildning vars motsvarighet saknas i Sverige.

Geografiskt sett tenderar utlandsstuderande på eftergymnasial nivå med studiemedel att minska i Europa och Oceanien till förmån för framför allt asiatiska länder, främst Kina. Majoriteten (65 procent) studerade 2008 dock inom Europa och cirka 12 procent av dessa läste i ett nordiskt land. Inom Europa finns en östlig trend. Antalet studerande i Rumänien, Polen, Tjeckien och Ungern har ökat kraftigt de senaste åren medan antalet studerande i Frankrike, Italien, Spanien och Storbritannien har minskat. I fråga om studier utomlands på gymnasial nivå med studiemedel utgör de nordiska länderna de överlägset största studieländerna.

Underlaget för utredningsuppdraget, i fråga om nationella initiativ, är framför allt den studiesociala kommitténs (U 2007:13) betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28), som har remissbehandlats, propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175), Globaliseringsrådets underlagsrapport Globaliseringen och den högre utbildningen (underlagsrapport 10, 2008) samt Riksrevisionens granskningsrapport Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassan och CSN:s utbetalningar och fordringshantering (RiR 2008:31).

Den studiesociala kommittén hade i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder när det gäller studerandes ekonomiska och sociala situation (dir. 2007:153). Av direktiven framgick även att kommittén särskilt skulle överväga om regelverket kring studiemedel för studier utomlands behövde förenklas. Kommittén överlämnade sitt betänkande till regeringen den 30 mars 2009. I betänkandet lämnar kommittén vissa förslag till förändringar av utlandsstudiemedlen. Vidare framhåller kommittén att utbildningspolitiska överväganden saknas när det gäller utlandsstudiemedlen.

I propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid redogör regeringen för hur internationaliseringen av den högre utbildningen bör främjas. Regeringen anser att framväxten av en globaliserad utbildningssektor är viktig och positiv. Av proposi-



tionen framgår också att konkurrens med framgångsrika lärosäten utomlands och ökad internationell rörlighet av studenter, lärare och forskare bedöms stärka kvaliteten vid svenska universitet och högskolor. Vidare föreslogs i propositionen ett regelverk som tillåter universitet och högskolor att utfärda gemensamma examina tillsammans med ett eller flera svenska eller utländska lärosäten. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens förslag (bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282). I propositionen refereras även till den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen som lades fram i propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162). I strategin finns ett antal övergripande mål, bl.a. att universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet, öka förståelsen för andra länder och internationella förhållanden samt att hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt.

Globaliseringsrådet har i sin rapport om globaliseringen och den högre utbildningen, gett sin bild av vad globaliseringen medför för utbildningssystemen och vilka möjligheter som erbjuds. Enligt rapporten ställer globaliseringen krav på anpassning och omställning av utbildningssystemen.

Riksrevisionen redovisar i sin granskningsrapport om svenska trygghetssystem utomlands bl.a. att regeringen i högre grad borde ha uppmärksammat CSN:s fordringshantering i förhållande till personer som bor utomlands. Vidare redovisas att CSN:s möjligheter att driva in fordringar utomlands är begränsade till följd av att nuvarande regelverk i vissa delar försvårar myndighetens arbete.

När det gäller internationella processer diskuteras mobilitetsfrågan inom flera forum. Studerandes rörlighet är en central och aktuell fråga inom EU. Exempelvis är under hösten 2009 kommissionens s.k. grönbok om mobilitet – ”Green paper on Mobility – promoting the learning mobility of young people” föremål för konsultation i medlemsländerna och hos andra berörda parter. Denna grönbok innehåller dessutom ett avsnitt om studiestöd. Även inom Bolognaprocessen, som är ett samarbete mellan 46 europeiska länder med målsättningen att skapa ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning, är frågan om studerandes mobilitet central. Vid ett flertal av de ministermöten, som ägt rum inom ramen för Bolognaprocessen, har ministrarna betonat vikten av att studerande ska kunna ta med sig det nationella studiestödet vid studier utomlands. Utbild-

ningsministrarna inom samarbetet har även uttalat sin ambition att underlätta för möjligheten att uppbära studiestöd vid utlandsstudier.

Inom EU ses inte rörlighet som ett mål i sig utan som ett sätt att stärka det europeiska medborgarskapet och den europeiska konkurrenskraften och att bredda och berika enskildas utbildning och erfarenhet. Rörligheten ska också stärka enskildas mångsidighet och anställningsbarhet och öka deras interkulturella förståelse genom språkkunskaper och kunskap om andra kulturer.

År 2002 antog EU:s utbildningsministrar en resolution om ett ökat europeiskt samarbete inom yrkesutbildningsområdet. I syfte att inkludera länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), EU:s kandidatländer och arbetsmarknadens parter i arbetet antogs kort därefter den s.k. Köpenhamnsdeklarationen med ungefär samma innehåll. Även inom den därpå följande Köpenhamnsprocessen bedrivs ett fördjupat samarbete om yrkesutbildning med fokus på konkreta instrument som syftar till att underlätta mobiliteten i Europa. Samarbetet har bl.a. resulterat i överenskommelser om kvalitet, vägledning, validering och Europass (2004). Vidare har en europeisk referensram för kvalifikationer inrättats (2008) och ett europeiskt system för meritöverföring och en europeisk referensram för kvalitetssäkring utvecklats (2009).

## **Uppdraget att föreslå ett enklare, bättre och effektivare system för studiestöd vid studier utomlands**

### *Utformning av utlandsstudiemedlet*

De nuvarande reglerna för studiemedel för studier utomlands infördes 1989. Reglerna kvarstår i allt väsentligt oförändrade sedan dess. Den utveckling som har skett, t.ex. när det gäller antalet utlandsstuderande och vilka länder de studerar i, har inte avspeglats i anpassningar av studiemedelssystemet. En stor del av regleringen av detta område ligger för närvarande i CSN:s föreskrifter och inte i lag eller förordning.

Som framgått tidigare anser den studiesociala kommittén att utbildningspolitiska överväganden saknas när det gäller utlandsstudiemedlen och att detta gäller såväl vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel och vilka studiemedelsbelopp som ska gälla, som vilken grad av skuldsättning som kan anses vara acceptabel. Det är angeläget att regeringens politik när det gäller utlands-

studier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel.

Studiemedelssystemet bör så långt som möjligt vara enhetligt, enkelt och flexibelt. En grundläggande princip är att studielån, precis som andra lån, ska betalas tillbaka. Studiemedelssystemet ska vara långsiktigt ekonomiskt stabilt och ge en god effekt på samhälls-ekonomi över tiden.

Normalt sett beviljas studiemedel mot bakgrund av om den studerande är antagen vid en utbildningsanstalt, i Sverige eller utomlands. I dag uppstår situationer som inom ramarna för dagens regelverk inte är möjliga att hantera på ett rättvist sätt. Situationer när dagens system inte är tillräckligt flexibelt är t.ex. när svenska universitet och högskolor förlägger delar av sin undervisning utomlands, när studerande som är bosatta i gränsområden bedriver studier i två eller fler länder parallellt eller växelvis under en och samma studieperiod samt vid distansstudier i ett annat land. Liknande svårigheter uppkommer även när universitet och högskolor nu ska få möjlighet att utfärda gemensamma examina tillsammans med ett eller flera svenska eller utländska lärosäten. Studierna på ett utbildningsprogram kommer också att kunna bedrivas vid två eller flera olika lärosäten även under en och samma termin. För att möta dessa och motsvarande situationer behöver systemet med studiemedel för studier utomlands förenklas, förbättras och effektiviseras.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur systemet för studiemedel för studier utomlands ska utformas så att regeringens politik när det gäller studerandemobilitet, internationalisering och kvalitet tydligt kommer till uttryck,
- utreda och föreslå hur systemet för utlandsstudiemedel kan förenklas, förbättras och effektiviseras för att man ska kunna hantera situationer som uppstår på ett rättvist sätt och i större utsträckning främja studerandes rörlighet, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

#### *Anpassning till unionsrätten*

Den studiesociala kommittén uppmärksammar i sitt betänkande att det i studiestödsförordningen (2000:655) finns särskilda bestämmelser om rätt till svenskt studiestöd inom Norden respektive utanför

Norden. Kommitténs bedömning är att det inte är möjligt att ha regler som innebär att studier i vissa länder inom EES ger rätt till studiestöd men inte i andra, eftersom det innebär en uttrycklig särbehandling som enbart grundas på nationalitet. Dessa bestämmelser måste anpassas till unionsrätten. Regeringen anser därför att en unionsrättslig översyn behöver göras över vilka krav som ska gälla för att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel.

Uppdraget att utreda och föreslå hur studiemedel för studier utomlands ska utformas ska mot denna bakgrund även innefatta en översyn av om reglerna är förenliga med unionsrätten.

Utredaren ska därför

- i alla delar av uppdraget utreda om nuvarande regler gällande utlandsstudier är förenliga med unionsrätten och vid behov föreslå hur dessa regler kan anpassas till unionsrätten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

#### *Utlandsstudier på gymnasial nivå*

När det gäller utlandsstudier på gymnasial nivå lämnas studiemedel endast i begränsad omfattning, t.ex. för utbildning vars motsvarighet saknas i Sverige. För att komma runt den begränsning som råder har särlösningar uppkommit som innebär att vissa gymnasiala studier utomlands i studiestödssammanhang betraktas som eftergymnasiala. Det rör sig i dessa fall om språkstudier och studier vid s.k. Community colleges. Det kan i praktiken innebära att vissa teoretiska kurser behandlas mer positivt än yrkesutbildningar. Parallellt med detta har det dock inom Köpenhamnsprocessen utarbetats ett antal instrument för att underlätta mobiliteten för studerande i Europa inom yrkesutbildning. Mot bakgrund av detta och regeringens syn på vikten av internationalisering av utbildning och rörlighetsfrämjande åtgärder, bör det utredas om den nuvarande begränsningen av rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands är motiverad.

Utredaren ska därför

- utreda de nuvarande reglerna och tillämpningen för rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands och analysera för- och nackdelarna med dessa,

- om utredaren finner att rätten bör förändras, lämna förslag på hur denna rätt kan utformas samt särskilt analysera och redovisa administrativa och ekonomiska konsekvenser av dessa förslag, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

### *Krav på kvalitet*

I dag är det inte tydligt reglerat vilka krav en utländsk utbildning ska motsvara för att anses hålla hög kvalitet och därmed berättiga till studiemedel. Det finns alltså skäl att öka tydligheten i vilka kvalitetskrav som ska gälla för att en utländsk utbildning ska berättiga till studiestöd. Detta har även den studiesociala kommittén framhållit.

Utlandsstudier och utlandsstudiestödet innebär en investering både för samhället och för individen. Den som studerar utomlands med studiemedel får generellt sett en högre studieskuld än den som studerar med studiemedel i Sverige. Den studerande har som regel extra kostnader för undervisningsavgifter, resor och försäkringar, som ofta finansieras genom ett merkostnadslån, vilket ökar skuldsättningen relativt kraftigt. Regeringen anser därför att det är viktigt att hitta metoder för att säkerställa att de utländska utbildningar som studiemedel lämnas för håller hög kvalitet. Dessa metoder måste när det gäller studier inom EES och i Schweiz utformas med beaktande av unionsrättsliga principer om fri rörlighet och lika-behandling. I sammanhanget bör dock nämnas att vid studier utomlands inom ramen för ett utbytesprogram görs kvalitetsbedömningen av utbildningen vid den utländska samarbetspartnern av det svenska lärosätet i och med att man beslutar sig för att inleda ett samarbete.

Reglerna kring vilka utbildningar på gymnasial nivå utomlands som kan ge rätt till studiemedel behöver förenklas och bli mer överskådliga för den studerande. Även här bör utgångspunkten vara att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet för att berättiga till studiemedel.

Utredaren ska därför

- kartlägga de krav på godtagbar standard som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas enligt det svenska studiestödssystemet och analysera om dessa krav är tillräckliga,
- vid behov föreslå hur dagens krav på godtagbar standard kan förtydligas alternativt föreslå hur dessa krav kan ändras eller kompletteras med nya kvalitetskrav,
- föreslå hur kraven ska regleras, även här med utgångspunkt i och redovisat för både gymnasiala och eftergymnasiala studier,
- utreda på vilket sätt kvalitetskrav bör utformas vid studier i länder som inte omfattas av unionsrätten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

#### *Studiemedelsbelopp vid utlandsstudier och utbetalning*

Den studiesociala kommittén har konstaterat att de av CSN fastställda landsspecifika studiemedelsbeloppen stämmer dåligt överens med OECD:s kostnadsstatistik för olika länder. Kommittén anser att det är svårt att fastställa landsspecifika belopp som på ett korrekt sätt återspeglar kostnadsläget i olika länder och förordar i stället att studiemedel för studier utomlands ska lämnas med samma bidrags- och lånedel som för studier i Sverige. De studerande föreslås också kunna få tillägglån för merkostnader såsom t.ex. undervisningsavgifter. Detta skulle förenkla utlandsstudiemedlen och underlätta administrationen. Alternativt menar kommittén att en mer förfinad metod för att beräkna landsspecifika studiemedelsbelopp bör utvecklas.

Regeringen anser att det bör utredas vidare hur studiemedelsbelopp vid utlandsstudier bör fastställas. En utgångspunkt bör vara att systemet ska förenklas och samtidigt vara flexibelt. Systemet som sådant bör inte styra den studerandes val att studera i Sverige eller utomlands eller att studera i ett visst land.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i den studiesociala kommitténs betänkande göra en fördjupad analys av vilka brister som finns i dagens system för fastställande av studiemedelsbelopp vid utlandsstudier och ta ställning till om det finns behov av sådana särskilda belopp,
- analysera och vid behov föreslå alternativa modeller och metoder för fastställande av studiemedelsbelopp vid studier utomlands,
- utreda konsekvenser för staten och den enskilde av ovanstående modeller och metoder,
- föreslå vem som bör besluta om studiemedelsbelopp och även föreslå lämplig reglering av detta,
- analysera och föreslå hur studiemedlen ska betalas ut,
- föreslå hur de uppgifter som ligger till grund för utbetalningarna kan kontrolleras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

#### *Krav på uppföljning*

Svensk utbildning ska hålla hög kvalitet. Internationalisering är ett verktyg för att främja kvaliteten.

Den studiesociala kommittén har framfört att uppföljningen av resultat och effekter av utlandsstudier och utlandsstudiemedel är bristfällig. De studier som har gjorts av effekter av utlandsstudier utifrån svenska förhållanden är relativt gamla och mycket har hänt på utlandsstudieområdet sedan dessa studier genomfördes. Kommittén har även framfört att det är problematiskt att målen för utlandsstudier och utlandsstudiestöd är vaga och att regelstyrningen av utlandsstudiemedlen är mycket begränsad. Regeringen anser i likhet med kommittén att effekterna av utlandsstudiemedlen regelbundet bör följas upp och utvärderas.

Utredaren ska därför

- utifrån dagens system analysera och utvärdera effekter av utlandsstudiemedlen, däribland samhällsekonomiska effekter såsom värdet av utlandsstudier för samhället, effekter på individnivå såsom den enskildes anställningsbarhet och lön samt effekter av skuldsättningen,

- redovisa effekterna uppdelade på dels studier på eftergymnasial respektive gymnasial nivå, dels i vilken utsträckning utlandsstudier har skett – studerande som har studerat hela sin utbildning respektive enstaka kurser utomlands, och dels utbytesstudenter, free mover-studenter och studerande på språkkurser utomlands,
- analysera om det finns någon skillnad i effekt vad gäller studier inom respektive utanför EES och i Schweiz,
- föreslå mätbara mål och indikatorer för utlandsstudiemedlet,
- med utgångspunkt i utvärderingen av effekter och föreslagna mål föreslå hur utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och utvärderas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

### **Uppdraget att föreslå förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering**

#### *Utlandsbosatta återbetalare*

Vid årsskiftet 2008/2009 var cirka 68 000 återbetalningsskyldiga låntagare bosatta utomlands. Av dessa har ungefär 30 000 obetalda årsbelopp till CSN. Dessa låntagare som missköter sin återbetalning har tillsammans en total studieskuld som uppgår till cirka två miljarder kronor. CSN saknar dessutom uppgift om giltig adress till ett flertal av dessa låntagare. Den totala fordran för samtliga utlandsbosatta återbetalare uppgick vid slutet av 2008 till 12,5 miljarder kronor. Studieskulder till betydande belopp riskerar dessutom att preskriberas under de kommande åren.

I sammanhanget är det värt att påpeka att en utlandsbosatt återbetalare inte nödvändigtvis behöver ha en studieskuld från utlandsstudier. Enligt CSN har i stället en majoritet av de utlandsbosatta låntagare som missköter sin betalning en studieskuld som härrör från studier i Sverige.

Riksrevisionen och CSN har redovisat ett behov av vissa förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering. Detta i syfte att möjliggöra en effektivare fordringsverksamhet utomlands.



*Förbättrad skuldsäkring av studiemedelsfordringar*

Vid indrivning av studiemedelsfordringar är det viktigt att det finns en tydlig dokumentation som kan binda låntagaren till lånet. Dagens skuldsäkring bygger på en beviskedja där ett antal moment tillsammans binder låntagaren till att återbetala skulden. Att styrka ett skuldförhållande på detta sätt kan bli komplicerat vid indrivning av fordringar utomlands.

Utredaren ska därför

- utreda om en skriftlig skuldförbindelse kan användas för att på ett tydligare sätt binda låntagaren till skulden och i sådana fall lämna förslag på hur en sådan skuldförbindelse kan utformas och införas utan att studiemedelsfordran förlorar sin karaktär av offentligrättslig fordran,
- klargöra om en underskrift utförd genom e-legitimation kan användas som grund för en rättslig prövning utomlands, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

*Förbättrad adressuppdatering vad gäller utlandsbosatta återbetalare*

När det gäller återbetalningsskyldiga låntagare som har flyttat utomlands har CSN inte någon möjlighet att få adressuppdateringar, och någon skyldighet för låntagaren att lämna korrekt adress finns inte. För låntagare bosatta i Sverige får CSN löpande adressuppdateringar från folkbokföringsdatabasen. Eftersom det är många låntagare som är bosatta utomlands, är det viktigt att det införs en skyldighet att lämna aktuell adress till CSN. Det är nödvändigt för CSN att myndigheten har rätt adress för att information, årsbesked och inbetalningskort ska kunna nå låntagaren. I de fall utskick från CSN inte når låntagaren finns det risk att studieskulden preskriberas.

Utredaren ska därför

- utreda hur en skyldighet för den enskilde att lämna giltig adress till CSN kan införas och vilka sanktioner som kan vara lämpliga om skyldigheten inte uppfylls,
- analysera behovet av och vid behov föreslå ytterligare åtgärder i syfte att åstadkomma preskriptionsavbrott, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

### **Felaktiga utbetalningar och jämställdhet**

Utredaren ska föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen av studiemedlet vid utlandsstudier med syfte att förhindra felaktiga utbetalningar inom studiemedelssystemet. Vidare ska utredaren tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i sina analyser och förslag så att studiemedelssystemet bidrar till jämställdhet mellan kvinnor och män.

### **Ekonomiska konsekvenser**

I de fall utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten eller kommuner, företag eller enskilda ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Av detta ska eventuella konsekvenser för CSN:s administration framgå. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer inom utbildningsområdet. Utredaren ska vidare samråda med andra utredningar, arbetsgrupper och andra eventuellt relevanta parter vars arbete kan ha betydelse för utredningens arbete.

Utredaren ska i sitt arbete ta till vara kunskaper och erfarenheter från andra nordiska länder och även från länder utanför Norden.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 17 maj 2010 redovisa förslag till förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering.

Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 30 november 2010.

(Utbildningsdepartementet)

# Elektroniska signaturers rättsliga ställning

En betydelsefull fråga är om en återbetalningsförsäkran som undertecknats med en elektronisk signatur juridiskt kan anses likvärdig med en återbetalningsförsäkran som undertecknats med en handskriven namnteckning, det vill säga kan de ha samma *rättsverkan*. En annan viktig fråga är om en elektronisk signatur kan fylla samma *bevisverkan* som en egenhändig namnteckning.

## *Rättsverkan*

I vissa sammanhang ställs krav på att en rättshandling ska uppfylla vissa formkrav för att den ska tillerkännas rättsverkan. Dessa formkrav varierar mellan olika länder. Vid internationella transaktioner uppkommer därför frågan vilket lands formkrav som ska tillämpas. En rättshandling anses normalt vara giltig till formen antingen om den uppfyller formkraven i det land vars lag ska tillämpas på avtalet, eller om den uppfyller formkraven enligt lagen på den ort där rättshandlingen företogs. Vid elektronisk kommunikation kan problem uppkomma att bestämma var en rättshandling företagits.

Några av de vanligaste formkraven är krav på skriftlighet, egenhändig namnteckning och att handlingen ska vara upprättad i ett fysiskt originalexemplar. Effekterna av att formkrav inte uppfylls varierar. I vissa fall är kravet absolut för rättshandlingens giltighet.

En väsentlig fråga är därför om en elektronisk signatur kan ges samma rättsverkan som en egenhändig namnunderskrift. Det finns rättsordningar där den traditionella namnteckningen har en rättslig betydelse i större utsträckning och på ett annat sätt än i svensk rätt. I Sverige finns det att antal författningar som ställer krav på skriftlighet eller egenhändig namnunderskrift för att en rättshandling ska

anses giltig eller en åtgärd vidtagen. Det finns emellertid inga regler som anger hur ett författningsenligt krav på underskrift ska uppfyllas.

Sammanfattningsvis skulle gällande rätt i denna del kunna beskrivas som att när lagstiftaren använder sig av begreppet ”skriftlig” kan elektronisk kommunikation få förekomma. Skriftlighetskravet ställs då främst i motsats till muntlighet. När begreppen ”namnunderskrift” eller ”egenhändigt undertecknande” används kan detta inte generellt uppfattas som om elektroniska signaturer kan ersätta manuella underskrifter. Särskilda regler och praxis kan emellertid göra att det trots allt är tillåtet med elektroniska signaturer.<sup>1</sup>

### *Bevisverkan*

Även i de fall en egenhändig underskrift inte utgör ett formellt krav kan underskriften ha stor betydelse som bevis för ett visst påstått förhållande. Svensk rättsskipning bygger på principerna om fri bevisprövning och fri bevisvärdering. Det innebär dels att det inte finns någon begränsning av vilka kunskapskällor som får användas som bevis i en rättegång, dels att rätten är obunden av lagregler när bevisningen ska bedömas och värderas. Det finns således ingen begränsning i svensk rätt om att åberopa eller beakta elektroniska signaturer eller andra IT-tillämpningar som bevisning.

Vid förfalskningsinvändningar har vissa bevisbörderegler utformats i rättspraxis. Om en påstådd gäldenär bestrider en handlingens äkthet, har det ansetts att det åligger borgenären att visa att handlingen är äkta (jfr NJA 1976 s. 667). Om en gäldenär gör gällande att en handling visserligen är äkta men att handlingens text ändrats, s.k. innehållsförfalskning, har däremot gäldenären enligt uttalanden i doktrinen i princip bevisbördan för sitt påstående<sup>2</sup>.

Frågan om bevisverkan av elektroniska signaturer behandlades i departementspromemorian Digitala signaturer – en teknisk och juridisk översikt (Ds 1998:14). Där gjordes bedömningen att det vid förnekande av en digital signatur inte fanns skäl att avvika från de bevisregler som tillämpas i övrigt, samt att det inte heller föreföll ändamålsenligt att uppställa särskilda bevisbörderegler för elektroniska signaturer. I prop. 1999/2000:117 s. 18 anges det att bevisbördan inte bör placeras uteslutande med ledning av vilket medium som

---

<sup>1</sup> C. Magnusson Sjöberg, Elektroniska signaturer – ny lag men fortsatt behov av åtgärder, JT 2000/01:4 s. 871.

<sup>2</sup> Se till exempel H. Hessler, Obehöriga förfaranden med värdepapper, 1981 s. 41.

kommit till användning, utan det avgörande måste vara bland annat vad det är för typ av uppgifter som bekräftats genom den elektroniska signaturen, rättshandlingens karaktär, vad det är för förhållande som ska bevisas samt parternas inbördes förhållande.

#### *Direktivet om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer*

Den 30 november 1999 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer. Syftet med direktivet var att underlätta användningen av elektroniska signaturer och bidra till deras rättsliga erkännande. Direktivet klarlägger vissa rättsliga förhållanden. Sverige har infört direktivet genom lagen (2000:832) om kvalificerade signaturer (signaturlagen).

I artikel 5 i direktivet regleras elektroniska signaturers rättsliga verkan. Det finns två nivåer av rättsligt erkännande av elektroniska signaturer beroende på den tekniska säkerhet som signaturen anses ha. Avancerade elektroniska signaturer, som baseras på ett kvalificerat certifikat och som dessutom ”skapas av en säker anordning för skapande av signaturer” (nedan kvalificerade elektroniska signaturer), ges en viss rättsverkan i direktivet. Dessa signaturer ska anses uppfylla kravet på en signatur i förhållande till uppgifter i elektronisk form på samma sätt som en handskriven signatur uppfyller samma krav i förhållande till uppgifter på papper (artikel 5.1.a). Signaturerna ska också godtas som bevis vid rättsliga förfaranden (artikel 5.1.b). För övriga elektroniska signaturer gäller att dessa inte får förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis enbart på grund av att signaturen är i elektronisk form, inte är baserad på ett kvalificerat certifikat eller ett certifikat som utfärdats av en ackrediterad tillhandahållare av certifikattjänster, eller inte är skapad av en säker anordning (artikel 5.2).

Av artikel 1 framgår att direktivet inte omfattar frågor som avser ingående eller giltighet av avtal eller andra rättsliga förpliktelser, om den nationella lagstiftningen eller gemenskapslagstiftningen föreskriver vissa formkrav. Direktivet tar inte heller sikte på s.k. slutna system där användningen av elektroniska signaturer baserar sig på frivilliga civilrättsliga överenskommelser mellan i förväg bestämda parter om förutsättningarna för uppgiftshandlingen (se punkten 16 i ingressen).

Av ingressen (punkten 21) framgår vidare att den nationella lagstiftningen reglerar inom vilka rättsliga områden elektroniska dokument och elektroniska signaturer får användas. Det anges vidare att direktivet inte inverkar på nationella bestämmelser om fri bevisprövning.

Enligt regeringens uppfattning<sup>3</sup> föreskriver direktivet inte inom något rättsområde att elektronisk kommunikation *måste* accepteras. Regeringens bedömning var att direktivet inte på något rättsområde förbjuder medlemsstaterna att ha formkrav på egenhändiga namnunderskrifter som utesluter användning av elektroniska signaturer. Innebörden av artikel 5.1.a. kan därför, menade man, inte vara att medlemsstaterna måste godta kvalificerade elektroniska signaturer i alla de fall där det finns ett krav på underskrift i nationell rätt eller gemenskapsrätt. Vidare uttalades att sistnämnda artikel uppfattas så att *om* det enligt nationell rätt – antingen på grund av lagstiftning eller andra föreskrifter, eller på grund av tolkning av formkravsregler – överhuvudtaget är tillåtet att uppfylla ett formkrav på traditionell underskrift e.d. med elektroniska rutiner, måste de kvalificerade elektroniska signaturerna alltid godtas.

När det gäller artikel 5.1.b det vill säga att kvalificerade elektroniska signaturer ska godtas som bevis vid rättsliga förfaranden, samt artikel 5.2 det vill säga att elektroniska signaturer inte får förvägras giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden på grund av vissa skäl, har regeringen funnit att det med hänvisning till principen om den fria bevisprövningen inte behövdes några lagstiftningsåtgärder kring detta.<sup>4</sup>

En väsentlig fråga är dock vad som avses med kravet i artikel 5.2 om att en elektronisk signatur inte får förvägras rättslig verkan. Regeringen ställde sig frågande till vad artikeln kunde innebära för svensk del. Man konstaterade att det i svensk rätt inte finns några regler som kan sägas förvägra elektroniska signaturer rättslig verkan. Vidare uttalades det att det visserligen kan finnas formkrav för rättshandlingar som utesluter användning av elektroniska signaturer, men att detta är tillåtet enligt artikel 1. Regeringens slutsats var att artikel 5.2 inte torde kräva några lagstiftningsåtgärder i Sverige.

---

<sup>3</sup> Prop. 1999/2000:117 s. 56 f.

<sup>4</sup> a.a. s. 57.

*UNCITRAL:s modellregler för elektroniska signaturer*

FN:s handelsrättskommission, UNCITRAL<sup>5</sup>, har till syfte att främja harmonisering av internationell handelsrätt. UNCITRAL utarbetar internationella konventioner, modellagar och modellregler inom handelsrättsområdet för att de 60 medlemsstaterna antingen ska kunna anta dessa som nationell rätt eller utforma egen nationell lagstiftning med dessa som förebild. De modellagar som antagits om elektronisk handel respektive elektroniska signaturer har blivit en stor framgång för att få en enhetlig syn på vissa av frågorna gällande elektronisk handel.

*Modellagen om elektronisk handel*

År 1996 antogs inom UNCITRAL en modellag om elektronisk handel<sup>6</sup>, som bygger på principen om funktionell ekvivalens. Det innebär att när IT-system fyller samma funktioner som pappersmediet; bör det som utgångspunkt inte diskrimineras utan ges samma rättsverkningar som om det varit fråga om ett skriftligt pappersdokument. Tanken bakom modellagen är att olika krav som fastställs i lagstiftning ska kunna appliceras också på elektronisk kommunikationsteknologi. Man ska enligt modellagen inte ägna sig åt en strikt bokstavstolkning, utan istället se på ändamålet bakom regleringen och bedöma om detta ändamål kan tillgodoses även med det elektroniska mediet. Denna struktur kan i de länder som har en bokstavstrogen lagtolkningslära framstå som främmande.<sup>7</sup>

Modellagens artikel 5 slår som huvudregel fast att information inte ska förnekas rättsverkningar, giltighet eller verkställighet endast på grund av att den föreligger i elektronisk form. I artikel 7 stadgas i vilka fall ett lagstadgat krav på underskrift ska anses vara uppfyllt när det gäller elektroniska meddelanden.

*Artikel 7 Signature*

- (1) Where the law requires a signature of a person, that requirement is met in relation to a data message if:
- a) a method is used to identify that person and to indicate that person's approval of the information contained in the data message; and

---

<sup>5</sup> United Nations Commission on International Trade Law.

<sup>6</sup> UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce.

<sup>7</sup> C. Hultmark, Elektronisk handel och avtalsrätt, 1998, s. 21 f.

b) that method is as reliable as was appropriate for the purpose for which the data message was generated or communicated, in the light of all the circumstances, including any relevant agreement.

Lagstiftning som implementerar bestämmelserna i modellagen om elektronisk handel har antagits i Australien, Brunei, Frankrike, Förenade Arabemiraten, Guatemala, Irland, Jamaica, Jordanien, Mauritius, Mexico, Nya Zeeland, Pakistan, Filippinerna, Kap Verde, Kina, Korea, Singapore, Slovenien, Sri Lanka, Thailand, Venezuela, Vietnam, samt vissa delar av Storbritannien.

Lagstiftning som influerats av modellagen om elektronisk handel och dess principer har utarbetats av USA (Uniform Electronic Transactions Act, UETA) och antagits i nästan alla delstater. På motsvarande sätt har Kanada utarbetat en uniform lagstiftning som har influerats av ovannämnda modellag (Uniform Electronic Commerce Act, UECA), och sedan antagits i ett antal provinser.<sup>8</sup>

### *Modellag om elektroniska signaturer*

År 2001 antogs inom UNCITRAL en modellag om elektroniska signaturer<sup>9</sup>. Denna modellag kompletterar modellagen om elektronisk handel och har som syfte att tillhandahålla en standard mot vilken den tekniska tillförlitligheten av elektroniska signaturer kan mätas. Därutöver tillhandahåller modellagen en länk mellan sådan teknisk tillförlitlighet och den rättsverkan som kan förväntas av en viss elektronisk signatur. Modellagen innehåller bestämmelser om erkännande av utländska certifikat och elektroniska signaturer, som bland annat innebär att vare sig den geografiska plats inom vilken den elektroniska signaturen är skapad eller använd, eller de platser för utfärdarens eller undertecknarens verksamhetsställe, ska vara avgörande för en elektronisk signaturs giltighet.

Lagstiftning som baserats på bestämmelserna i modellagen om elektroniska signaturer har antagits i Förenade Arabemiraten, Guatemala, Jamaica, Kap Verde, Kina, Mexico, Thailand, och Vietnam. Lagstiftning som influeras av modellagen om elektroniska signaturer och dess principer har antagits i Costa Rica och Indien.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Se vidare: [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/electronic\\_commerce/1996Model\\_status.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/electronic_commerce/1996Model_status.html)

<sup>9</sup> UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures.

<sup>10</sup> Se vidare: [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/electronic\\_commerce/2001Model\\_status.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/electronic_commerce/2001Model_status.html)



*OECD:s rekommendationer*

OECD:s<sup>11</sup> medlemsstater har år 1998 uttryckt en avsikt att inta ett icke-diskriminerande förhållningssätt till elektronisk autentisering från andra länder.<sup>12</sup>

*USA*

Lagstiftning rörande elektroniska signaturer finns såväl på federal som delstatlig nivå. Samtidigt som det ovan nämnda lagstiftningsarbetet med UETA pågick, inledde USA ett arbete med en federal lagstiftning i syfte att tillerkänna elektroniska signaturer och elektroniska dokument samma rättsverkan som egenhändiga namnunderskrifter. Detta resulterade i en federal lag om elektroniska signaturer som trädde i kraft år 2000<sup>13</sup>. Lagen stadgar bland annat att rättsliga handlingar inte får förvägras rättsverkan enbart på den grund att rättshandlingen i fråga har utförts i elektronisk form. Tilläggskrav i annan lagstiftning, till exempel i fråga om formkrav för vissa avtal eller rättsliga handlingar, kan emellertid hindra att elektroniska signaturer används.<sup>14</sup>

*Användning av e-legitimation vid kommunikation med CSN*

Utvecklingen i Sverige av kvalificerade elektroniska signaturer har varit svag. Det finns i dag endast en certifikatutfärdare för kvalificerade elektroniska signaturer. Aktörerna i Sverige har istället valt andra typer av elektroniska certifikat, exempelvis för avancerade elektroniska signaturer. Dessa signaturer kan uppfylla lika högt ställda krav på säkerhet, men certifikatutfärdaren omfattas inte av signaturlagens bestämmelser eller står under offentlig tillsyn.<sup>15</sup>

Den e-legitimation som i dag kan användas för olika tjänster hos CSN utges av olika banker och Telia. Denna e-legitimation baseras inte på ett kvalificerat certifikat och omfattas därför inte av artikel 5.1 i direktivet. Däremot omfattas den av artikel 5.2.

---

<sup>11</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>12</sup> L. Brazell, *Electronic Signatures, Law and Regulation*, 2004, s. 86 f.

<sup>13</sup> Federal Electronic Signatures in Global and National Commerce Act (E-sign), Public Law 106-229.

<sup>14</sup> L. Brazell, *Electronic Signatures, Law and Regulation*, 2004, s. 149 ff.

<sup>15</sup> Post&Telestyrelsen, *Analys av kommissionens översyn av medlemsstaternas införande av gemenskapsramverket för elektroniska signaturer*, 2006, s. 2.

*Slutsatser angående e-legitimationens rättsliga ställning*

Enligt statsrådsberedningens EU-kansli har samtliga medlemsstater i EU implementerat direktivet i sin nationella lagstiftning, vilket innebär att en elektronisk signatur inte får förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden inom EU. Det är emellertid, enligt den tolkning som den svenska regeringen gör av direktivet, tillåtet för medlemsstaterna att ha kvar formkrav som förhindrar användningen av elektroniska signaturer. Vid en tvist i utländsk domstol kommer emellertid sannolikt svensk lag att tillämpas på frågan om återbetalningsförsäkrans giltighet. Enligt svensk rätt finns det inga formkrav för en sådan typ av rättshandling. Kommissionen konstaterar vid en översyn av hur direktivet fungerar, att när det gäller de rättsliga effekterna av elektroniska signaturer finns det ännu inte tillräckligt med praxis på området för att kunna uppskatta nivån på det rättsliga erkännandet av signaturer i praktiken<sup>16</sup>.

UNCITRAL:s modellagar har framgångsrikt bidragit till att bland lagstiftare skapa ett enhetligt synsätt kring några av de frågeställningar som elektronisk handel givit upphov till.<sup>17</sup> Mot bakgrund av den tekniska utveckling som skett de senaste åren, de internationella harmoniseringsinitiativ som tagits i syfte att tillerkänna elektroniska signaturer rättslig verkan och det lagstiftningsarbete som pågår på området i många länder, anser vi att det inte finns någon anledning till att anta att en e-legitimation skulle förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden utanför EU. En underskrift utförd genom e-legitimation kan således enligt vår uppfattning åberopas vid en rättslig prövning i utlandet. Vår bedömning är således att en återbetalningsförsäkrans därmed bör kunna signeras med e-legitimation.

---

<sup>16</sup> Post&Telestyrelsen, Analys av kommissionens översyn av medlemsstaternas införande av gemenskapsramverket för elektroniska signaturer, 2006, s. 9.

<sup>17</sup> L. Brazell, Electronic Signatures, Law and Regulation, 2004, s. 5.

# Studiestödsfordringars rättsliga ställning utomlands

## *Offentligrättsliga eller privaträttsliga fordringar?*

En studiestödsfordran anses enligt svensk rätt vara en offentlig-rättslig fordran. Om en studiestödsfordran även skulle karaktäriseras som en offentligrättslig fordran enligt den internationella privat-rätten är inte självklart. Gränsdragningen mellan offentlig rätt och privaträtt är enligt Michael Bogdan, professor i internationell och komparativ privat- och processrätt, mycket besvärlig<sup>1</sup>. Denna gräns dras inte på samma sätt i alla länder.<sup>2</sup>

Om en fordran anses vara privaträttslig omfattas den av vissa internationella förordningar och konventioner, som Bryssel I-förordningen<sup>3</sup>, Luganokonventionen<sup>4</sup> och Rom I-förordningen<sup>5</sup>. Dessa förordningar och konventioner reglerar domsrätt, lagval och erkännande och verkställighet av en utländsk dom. I artikel 1 i Bryssel I-förordningen stadgas det att förordningen tillämpas ”på privaträttens område”. Detta begrepp måste tolkas på samma sätt oavsett i vilken EU-medlemsstat som saken prövas. Begreppet ska

---

<sup>1</sup> Se M. Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, 2008, s. 85 ff. Bogdan beskriver att man som en tumregel brukar anförä att privaträtten reglerar förhållanden mellan enskilda fysiska och juridiska personer och i första hand tjänar deras intressen, medan den offentliga rätten i första hand tjänar *omedelbara* offentliga (som regel statliga) intressen och i huvudsak reglerar förhållandet mellan staten och enskilda. Han anser emellertid att denna gränsdragning inte är helt tillfredställande.

<sup>2</sup> M. Bogdan, Uteslutning av offentlig rätt från Bryssel I-förordningens tillämpningsområde, Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, 2008, s. 49.

<sup>3</sup> Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. (Tillämpas i EU-medlemsstaterna).

<sup>4</sup> Konventionen den 30 oktober 2007 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2007 års Luganokonvention). (Tillämpas i EFTA-länderna).

<sup>5</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser.

såldes inte tolkas med hänvisning till domstolslandets nationella rättsordning, utan äger en egen självständig betydelse.<sup>6</sup>

När det gäller offentlighetsrättsliga fordringar finns det på en del områden – till exempel skatteområdet – internationella förordningar och konventioner som reglerar verkställighet av en utländsk dom. För studiestödsfordringar saknas emellertid internationella överenskommelser som gör det möjligt för CSN att begära hjälp med verkställighet av fordringar hos exekutiva myndigheter i andra länder.

Enligt EU-domstolens praxis är det främst två faktorer som avgör om en talan ska hänföras till privaträttens område eller inte. Den första faktorn är om någon av parterna är en offentlig myndighet och den andra är om denna parts talan avser offentlig maktutövning. EU-domstolens formuleringar tyder på att ett mål faller utanför privaträttens område endast när båda dessa förutsättningar är uppfyllda.<sup>7</sup>

Bogdan har i en artikel, *Uteslutning av offentlig rätt från Bryssel I-förordningens tillämpningsområde*<sup>8</sup>, ställt sig frågan hur EU-domstolen skulle behandla spörsmålet om erkännande och verkställighet i de andra EU-länderna av svenska avgöranden rörande den svenska statens krav på återbetalning av studiemedel. Han konstaterar inledningsvis följande. Studiestöd handhas av en statlig myndighet, CSN, och uppfattas som en slags social förmån. Studiemedel beviljas efter ansökan, men villkoren bestäms helt ensidigt av staten. Årsbelopp och avgifter som inte har betalats inom föreskriven tid får tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag. CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån kan visserligen överklagas till allmän förvaltningsdomstol, men CSN:s beslut ska gälla omedelbart, om myndigheten inte bestämmer något annat.

Bogdan anför sedan vidare i sin analys. Det är ganska klart att EU-domstolen skulle anse att CSN är en offentlig myndighet. Frågan om kraven på återbetalning av studiemedel är av offentlighetsrättslig eller privaträttslig karaktär, beror således på om CSN utövar offentliga maktbefogenheter, som de förstås av EU-domstolen, när dessa krav framställs. Detta beror i sin tur på om man i dessa fall uppfattar staten som en vanlig långgivare vars rättsliga ställning i princip inte skiljer sig från andra borgenärers. Det som talar för att en fordran ska anses vara privaträttslig är att studiemedel beviljas efter ansökan

---

<sup>6</sup> M. Bogdan, *Uteslutning av offentlig rätt från Bryssel I-förordningens tillämpningsområde*, Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, 2008, s. 50.

<sup>7</sup> a.a., s. 47 ff.

<sup>8</sup> Artikeln är publicerad i Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, 2008 s. 47 ff.

och att låntagaren uttryckligen eller underförstått går med på studiemedelreglernas tillämpning, vilket kan tyckas skapa ett kvasi-kontraktuellt rättsförhållande mellan låntagaren och staten. Ett sådant privaträttsligt förhållande kan tänkas uppkomma trots att själva beslutet av CSN att bevilja studiemedel är av klart offentligrättslig karaktär. Det som dock talar emot att en fordran ska anses vara privaträttslig är att CSN:s ”tjänster” är obligatoriska för de flesta svenska studerande, samt att dessa tjänster också är exklusiva i den meningen att andra finansieringsalternativ normalt inte existerar. Därtill är avgifterna, beräkningssättet och indrivningsförfarandet ensidigt fastställda mot låntagarna.

Bogdans slutsats är därmed, trots viss tvekan, att svenska domstolsavgöranden avseende återbetalning av studiemedel inte är berättigade till erkännande och verkställighet i de övriga medlemsstaterna i enlighet med Bryssel I-förordningens regler.

Detta innebär att studiemedelsfordringar även faller utanför Luganokonventionen och Rom I-förordningen, eftersom EU-domstolens tolkningar även är vägledande för motsvarande formuleringar i andra EU-författningar.

#### *Lånekassen i Norge*

CSN:s norska motsvarighet ”Lånekassen” anser att den norska studieskuldsfordran är en privaträttslig fordran, eftersom den återbetalningsskyldige är en privatperson. Detta innebär, enligt Lånekassen, att en norsk dom därför kan ligga till grund för verkställighet i de länder som tillträtt Luganokonventionen. Även Statens innkrevingscentral (SI), som på uppdrag av Lånekassen försöker driva in fordringarna utomlands, anser att Lånekassens fordringar är privaträttsliga. Grunden för detta är, enligt SI, att fordran är ett lån som den studerande har tagit för att finansiera sin utbildning och till skillnad från offentligrättsliga fordringar ska gäldenären underteckna ett skuldebrev där gäldenären bland annat godtar att Oslo tingsrätt är laga domstol vid tvister om fordran. Domen från Oslo tingsrätt kan SI använda för indrivning av en fordran utomlands med stöd av Luganokonventionen. SI har dock framfört att det i praktiken är mycket svårt att begära tvångsindrivning med stöd av Luganokonven-

tionen, eftersom enligt konventionen ska förfarandet vid ansökan om verkställighet regleras av lagen i den stat där verkställighet begärs.<sup>9</sup>

### *Indrivning av fordringar utomlands*

Utgångspunkten i den svenska internationella processrätten är att utländska domar inte tillerkänns rättskraft eller kan verkställas i Sverige. Det finns emellertid undantag vilka till stor del bygger på internationella överenskommelser.

Enligt Bogdan är huvudprincipen att utländska staters offentlig-rättsliga krav normalt inte ska tillgodoses med svenska domstolars hjälp, bortsett från sådana fall där motsatsen följer av Sveriges internationella åtaganden. Denna princip kallas ibland för isolationsprincipen. En orsak för domstolslandet att tillgodose utländska krav kan vara rättspolitiska överväganden för att uppnå stabilitet, rätts-säkerhet och smidighet i bland annat den internationella handeln och i familjeförhållanden, vilket i vissa fall förutsätter tillämpning av utländsk förmögenhets- och familjerätt. Det finns däremot normalt ingen anledning för en domstol att agera som en utländsk stats förlängda arm för att genomdriva den utländska statens statsintressen, till exempel att driva in skatt. Svenska domstolar kan således anse sig obehöriga att befatta sig med utländska offentlig-rättsliga krav och kan därmed komma att avvisa sådana mål med motiveringen att svenskt rättskipningsintresse saknas. Även om en talan avseende ett utländskt offentlig-rättsligt intresse väcks av ett privat rättssubjekt torde detta, enligt Bogdan, inte påverka utgången när käranden fungerar som den utländska statens förlängda arm eller härleder sin rätt från den utländska staten, exempelvis när den utländska staten har överlåtit fordringar till en privat inkassobyrå som sedan i eget namn försöker driva in fordringarna i Sverige.<sup>10</sup>

Isolationsprincipen kan därför innebära att utländska domstolar kan komma att avvisa CSN:s talan, eftersom de utländska domstolarna kan hävda att talan rör ett svenskt offentlig-rättsligt krav och att det inte finns något intresse för domstolen att driva in studie-stödsfordringar åt svenska staten. Det har då sannolikt inte någon betydelse om Intrum Justitia är käranden. Som tidigare nämnts dras emellertid gränsen mellan vad som är offentlig rätt och privaträtt

---

<sup>9</sup> CSN, Vilken betydelse har forumregler för CSN:s möjligheter att driva in och verkställa fordringar för utomlands bosatta?, april 2010, s. 5 ff.

<sup>10</sup> M. Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, 2008, s. 86 ff.

inte på samma sätt i alla länder. Det är därför inte möjligt att förutse vilka länders domstolar som kommer att ta upp CSN:s talan till prövning. CSN har emellertid fört rättsliga processer i de nordiska länderna och i Storbritannien utan att målen har avvisats för att det gällt ett offentligrättsligt krav, se vidare avsnitt 2.4.2.

I avsnitt 6.3 föreslår vi att staten, för att komma till rätta med de problem som CSN:s fordringshantering i utlandet innebär, kan ta initiativ till en EU-förordning på området eller eftersträva att en studiestödsfordran får en mer privaträttslig prägel så att en tvist faller inom Bryssel I-förordningens tillämpningsområde.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.



40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studielånen. U.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form  
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling  
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

### Försvarsdepartementet

---

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]

### Socialdepartementet

---

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]

Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]

Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?  
En systematisk litteraturöversikt. [47]

Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]

### Finansdepartementet

---

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]

En reformerad budgetlag. [18]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

### Utbildningsdepartementet

---

Skolgång för alla barn. [5]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]

Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]

Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]

Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]

Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]

Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]

Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]

Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

#### **Miljödepartementet**

---

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

Prissatt vatten? [17]

#### **Näringsdepartementet**

---

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt mål-inriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]

#### **Kulturdepartementet**

---

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]