

Regleringen av hanteringen av vissa fordringar

Rapport från Centrala studiestödsnämnden och
Kronofogdemyndigheten angående regeringens uppdrag att se
över regleringen av hanteringen av vissa fordringar

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Författningsförslag	4
3	Uppdraget	6
4	Bakgrund och gällande ordning	7
5	Överväganden	10
5.1	Inledning och övergripande bedömningar	10
5.2	Verkställigheten hos Kronofogden ska upphöra efter viss tid	11
5.3	CSN ska när skäl finns kunna begära förlängd verkställighetstid samt ansöka om indrivning på nytt	12
5.4	Verkställigheten bör som huvudregel upphöra efter tio år	13
5.5	Verkställigheten ska kunna upphöra om CSN behöver vidta åtgärder utomlands för att få betalt	14
5.6	Hur den föreslagna ordningen kommer att fungera i praktiken	15
5.7	Lagtekniska överväganden	16
6	Alternativt förslag	17
7	Konsekvenser	18
7.1	Konsekvenser för den enskilde	18
7.2	Konsekvenser för Kronofogden	18
7.3	Konsekvenser för CSN	18
8	Författningskommentar	21

1 Sammanfattning

Regeringen har gett Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Kronofogdemyndigheten (Kronofogden) i uppdrag att se över regleringen av hanteringen av fordringar som grundas på CSN:s beslut och som kommer att handläggas i allmänna mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken från och med den 1 september 2025. Uppdraget innefattar att ta fram två förslag på hur länge fordringarna som längst ska kunna vara föremål för verkställighet hos Kronofogden och hur de ska hanteras efter den tidsperioden samt att förorda ett av förslagen. I denna rapport redovisas myndigheternas förslag till ny reglering.

CSN och Kronofogden föreslår att verkställigheten hos Kronofogden ska upphöra vid utgången av november månad det kalenderår som infaller tio år efter det att CSN ansökte om indrivning. CSN ska dock ha möjlighet att förlänga tiden som verkställigheten pågår med ytterligare fem år. Om verkställigheten har upphört ska det även vara möjligt för CSN att på nytt begära indrivning. CSN ska kunna förlänga indrivningstiden eller på nytt begära indrivning om det kan antas att åtgärden leder till betalning utan större kostnader för det allmänna än vad som annars är skäligt eller om det av annan anledning är påkallat från allmän synpunkt att verkställigheten fortsätter. Detta förslag förordas av myndigheterna.

Som alternativ föreslår CSN och Kronofogden att verkställigheten i stället ska upphöra vid utgången av november månad det kalenderår som infaller fem år efter det att CSN ansökte om indrivning. Även enligt detta förslag ska CSN ha möjlighet att förlänga indrivningstiden eller på nytt begära indrivning.

Utöver förslagen om hur länge CSN:s fordringar som längst ska kunna vara föremål för indrivning föreslår myndigheterna även att verkställigheten hos Kronofogden, på begäran från CSN, ska upphöra om gäldenären stadigvarande vistas utomlands och saknar utmätningsbara tillgångar i Sverige. Kronofogdens möjligheter att begära bistånd med indrivning i utlandet är kraftigt begränsade när det gäller CSN:s fordringar. En ordning där Kronofogden ska ha fordran hos sig i fem eller tio år utan att kunna vidta indrivningsåtgärder kan ifrågasättas av effektivitets- och resursskäl. När verkställigheten upphör på den grunden kan CSN vidta åtgärder utomlands för att effektivare driva in fordran. Om gäldenären flyttar tillbaka till Sverige ska CSN ha möjlighet att på nytt begära indrivning.

Samtliga förslag har utformats med beaktande av vikten av att statliga fordringar, och då särskilt sådana som är hänförliga till studiestödet, betalas tillbaka, gäldenärernas intresse av att inte vara föremål för verkställighetsåtgärder i onödan

eller längre tid än nödvändigt samt med utgångspunkt i att myndigheternas fordringshantering ska vara effektiv och automatiserad i så stor utsträckning som möjligt.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att det i fråga om lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska införas en ny paragraf, 18 a §, jämte en ny rubrik närmast före, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Upphörande av indrivning i vissa fall

18 a §

För fordringar som grundas på Centrala studienämndens beslut ska, om inte annat är föreskrivet, verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten upphöra vid utgången av november månad det kalenderår som infaller tio år efter det att fordringen lämnades för indrivning. Har fordran tidigare varit föremål för indrivning enligt denna lag ska verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten i stället upphöra vid utgången av november månad det kalenderår som infaller fem år efter det att fordringen senast lämnades för indrivning.

Tiden för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten kan förlängas med fem år efter begäran från Centrala studiestödsnämnden. Centrala studiestödsnämnden ska begära förlängd verkställighetstid om det kan antas att åtgärden leder till betalning utan större kostnader för det allmänna än vad som är skäligt eller om det annars är påkallat från allmän synpunkt.

Verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten ska även upphöra på begäran av Centrala studiestödsnämnden om gäldenären stadigvarande vistas utomlands samt

saknar utmättningsbara tillgångar i Sverige och detta förhållande förväntas bestå.

Om verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten har upphört enligt första eller tredje stycket får Centrala studiestödsnämnden på nytt begära indrivning. Centrala studiestödsnämnden ska begära indrivning på nytt om det kan antas att åtgärden leder till betalning utan större kostnader för det allmänna än vad som är skäligt eller om det annars är påkallat från allmän synpunkt.

-
- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.*
 - 2. Fordringar som grundas på Centrala studiestödsnämndens beslut och som har lämnats för indrivning enligt denna lag före den 1 januari 2027 ska omfattas av reglerna om upphörande av indrivning i vissa fall.*

3 Uppdraget

Regeringen beslutade den 27 mars 2025 (U2025/00950) att uppdra åt CSN och Kronofogden att se över regleringen av fordringar som grundas på CSN:s beslut och som kommer att handläggas i allmänna mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken från och med den 1 september 2025. Som skäl angavs att de aktuella fordringarna kommer att kunna vara föremål för indrivning hos Kronofogden under en mycket längre tid än andra fordringar som handläggs i allmänna mål, även om någon betalning inte kommer in. Detta kan enligt regeringen ifrågasättas bl.a. av effektivitets- och resursskäl.

Enligt beslutet ska myndigheterna ta fram två alternativa förslag på hur länge fordringarna som längst ska kunna vara föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten och hur de ska hanteras efter den tidsperioden. Myndigheterna ska analysera för- och nackdelar med båda alternativen och ta ställning till vilket alternativ som bör väljas. Analysen och förslagen ska utgå från principen om att studielån ska betalas tillbaka samt från att preskriptionstiden inte ska ändras. I uppdraget ingår även att ta fram författningsförslag samt att redovisa konsekvenser för CSN, Kronofogden och berörda låntagare. De förslag som lämnas ska kunna genomföras inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Uppdraget bifogas som bilaga 1.

4 Bakgrund och gällande ordning

Sedan den 1 september 2025 gäller att CSN:s beslut som innefattar betalningsskyldighet och som får överklagas utgör verkställbara exekutionstitlar (3 kap 1 § 6 a § utsökningsbalken). En konsekvens av detta är att de fordringar som bestäms i sådana beslut kommer att handläggas som allmänna mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken (se 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken och prop. 2021/22:206 s. 15). Det sagda gäller endast fordringar som beslutats efter den 30 augusti 2025. För fordringar som beslutats dessförinnan gäller fortsatt de gamla reglerna, dvs. CSN behöver ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid domstol för att få en exekutionstitel och ev. verkställighet hos Kronofogden sker i ett enskilt mål.

Tidigare gällde att endast CSN:s fordringar som avsåg obetalda årsbelopp vid återbetalning av studielån handlades som allmänna mål vid verkställighet enligt utsökningsbalken. Övriga fordringar som CSN beslutar om hanterades som enskilda mål.

Utmärkande för allmänna mål är bl.a. att Kronofogden företräder staten/den sökande myndigheten i utsökningsmålet, med undantag för om Kronofogdens beslut överklagas, då uppgiften att företräda staten istället ankommer på Skatteverket (se 1 kap. 7 och 2 kap. 30 §§ utsökningsbalken). Vidare gäller att lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) och den anslutande indrivningsförfordningen (1993:1229) är tillämpliga, vilket i sin tur innebär särskilda bestämmelser för fordringshanteringen, t.ex. att den fordringsägande myndigheten som utgångspunkt är skyldig att begära indrivning inom två månader. Staten/den sökande myndigheten är inte heller ansvarig för att betala grundavgifter och andra förrättningskostnader enligt 17 kap. utsökningsbalken.

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

undantas de uppgifter som fortfarande ankommer på CSN att ansvara för enligt förordningen (2025:671) om Centrala studiestödsnämndens hantering av vissa borgenärsuppgifter, de s.k. offensiva borgenärsuppgifterna.

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

De fordringstyper som CSN beslutar om skiljer sig i vissa avseenden från andra offentliga fordringar som hanteras i allmänna mål, främst i fråga om avvikande preskriptionsregler och bestämmelser om s.k. åldersavskrivning. Fordringar som handläggs i allmänna mål har normalt en femårig preskriptionstid enligt lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. (skattepreskriptionslagen). Även om det finns vissa möjligheter att förlänga preskriptionstiden enligt lagen, t.ex. när anstånd har beviljats, är det fråga om en s.k. absolut preskription som inte kan avbrytas.

Kronofogden handlägger normalt allmänna mål fram till dess att skulden preskriberas enligt skattepreskriptionslagen. Fordringar enligt studiestödslagarna är dock undantagna från dessa regler. För återkrav av studiestöd, studiestartsstöd, lärlingsersättning eller omställningsstudiestöd samt uppsagda studielån gäller en 25-årig preskriptionstid med möjlighet till preskriptionsavbrott enligt preskriptionslagen (6 kap. 12 § studiestödslagen [1999:1395], 36 § lagen [2017:527] om studiestartsstöd, 20 § förordningen [2013:1121] om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och 50 § lagen [2022:856] om omställningsstudiestöd studiestödslagen).

Lagstiftaren har ansett att det för ovan berörda fordringstyper finns starka skäl för en längre preskriptionstid än vad som annars gäller. Detta då det svenska studiestödet är generöst och det för systemets trovärdighet är viktigt att studieskulder och återkrav återbetalas. Det rör sig om stora belopp totalt sett och

de som inte sköter sig ska inte behandlas förmånligare än den stora majoritet som gör rätt för sig (prop. 2010/11:113 s. 23 - 27).

En ansökan om indrivning beträffande de aktuella fordringstyperna medför preskriptionsavbrott med verkan att en ny preskriptionstid börjar löpa när förfarandet hos Kronofogden avslutas. Om gäldenären inte har delgivits eller på annat sätt underrättats beräknas dock preskriptionstiden som om något avbrott inte hade skett. Fordringen preskriberas likväl tidigast ett år efter det att förfarandet avslutas (5 och 7 §§ preskriptionslagen).

Konsekvensen av den långa preskriptionstiden i förening med möjligheten till preskriptionsavbrott är alltså att CSN:s fordringar som handläggs i allmänna mål normalt kommer att vara föremål för indrivning till dess att de blir betalda eller fordringen avskrivs på grund av att gäldenären avlider eller uppnår den ålder där fordringen ska skrivas av, dvs. vid utgången av det år gäldenären fyller 67 år för återkrav av lärlingsersättning och senast vid utgången av det år gäldenären fyller 71 år för återkrav av studiestöd, studiestartsstöd eller omställningsstöd samt uppsagda studielån.

För CSN:s fordringar som avser obetalda årsbelopp vid återbetalning av studielån, vilka alltså sedan länge har hanterats i allmänna mål, gäller att indrivningen ska upphöra vid utgången av november månad det tredje året efter betalningsåret (4 kap. 27 § studiestödslagen). Motsvarande bestämmelser för de andra fordringstyperna som nu handläggs i allmänna mål saknas.

5 Överväganden

5.1 Inledning och övergripande bedömningar

CSN och Kronofogden delar regeringens bedömning att den nuvarande ordningen, där vissa av CSN:s fordringar kan vara föremål för indrivning under mycket längre tid än andra fordringar som handläggs i allmänna mål, inte är ändamålsenlig och kan ifrågasättas av bl.a. effektivitets- och resursskäl.

Enligt uppdragsdirektiven har myndigheterna att utgå från principen om att studielån ska betalas tillbaka samt att preskriptionstiden inte ska ändras. Vi har därutöver även särskilt beaktat att fordringshanteringen bör vara effektiv och automatiserad hos båda myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt. Ytterligare en aspekt som tillmätts betydelse är gäldenärernas intresse av att inte vara föremål för verkställighet längre tid än nödvändigt. Rent författningstekniskt har vi strävat efter en sammanhållen, tydlig och förutsebar reglering.

Givet utgångspunkterna ovan är vår bedömning att den nu gällande ordningen bör kompletteras med en regel om att indrivningen, dvs. verkställigheten hos Kronofogden, ska upphöra efter viss tid. En fordring bör enligt vår mening kunna drivas in under en sådan tidsperiod att möjligheterna att utverka betalning från de gäldenärer som har ekonomisk förmåga är mycket goda. Indrivningen bör därutöver kunna fortsätta ytterligare en tid i de fall där det finns rimliga utsikter till betalning framöver. I andra fall saknas däremot som huvudregel skäl för fortsatta verkställighetsåtgärder hos Kronofogden efter den initiala tiden som fordringen har varit föremål för indrivning. Utsikterna till betalning kan dock förändras över tid, varför det bör finnas möjligheter för ny indrivning i de fall där verkställigheten har avslutats.

I det följande redovisas våra närmare överväganden i fråga om hur regelverket bör utformas.

Begreppet indrivning kan ha flera betydelser. I en del sammanhang används termen för att beskriva samtliga åtgärder som en fordringsägare vidtar för att utverka betalning när sådan inte erläggs frivilligt och i andra sammanhang åsyftas verkställighet av betalningsförpliktelser hos Kronofogden i allmänhet, dvs. både sådan som sker i allmänna och enskilda mål. Vi använder fortsättningsvis begreppet i en tredje betydelse, nämligen den som det har i indrivningslagen, dvs.

handläggningen hos Kronofogden av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken.

5.2 Verkställigheten hos Kronofogden ska upphöra efter viss tid

Indrivningstiden begränsas i dag främst av reglerna om åldersavskrivning. Enligt vår mening är inte detta tillräckligt eller ändamålsenligt varför ytterligare begränsningar behövs. Sådana begränsningar införs lämpligen genom en regel med inspiration från bestämmelsen om obetalda årsbelopp i 4 kap. 27 § studiestödslagen, dvs. en bestämmelse om att verkställigheten hos Kronofogden ska upphöra efter viss tid.

Redan nu bör dock skillnaden mellan å ena sidan obetalda årsbelopp och å andra sidan de återkrav och uppsagda studielån som nu är i fokus uppmärksammas. När verkställigheten av ett obetalt årsbelopp upphör efter tre år kommer det obetalda årsbeloppet att bli föremål för verkställighet på nytt, antingen genom kommande årsbelopp eller genom att lånet sägs upp och i sin helhet förfaller till betalning. När verkställigheten av ett återkrav eller ett uppsagt studielån upphör kommer det obetalda beloppet inte att kunna bli föremål för verkställighet på nytt med mindre än att en reglering som möjliggör detta införs. Vi återkommer till detta längre fram.

En bestämmelse om att indrivningen upphör efter viss tid bör formuleras på så sätt att tidpunkten för när verkställigheten upphör sammanfaller med utgången av november månad ett visst antal år efter att fordringen lämnades för indrivning. På samma sätt gäller i dag att indrivningen av obetalda årsbelopp vid återbetalning av studielån upphör vid utgången av november månad tre år efter betalningsåret. Tidpunkten är satt bland annat för att ge skälig tid för CSN att hinna hantera influtna medel innan årsskiftet. Den föreslagna utformningen möjliggör en effektiv och automatiserad bevakning hos såväl Kronofogden som CSN. Vår bedömning är att en ordning där verkställigheten i stället upphör exakt ett visst antal år efter att fordringen lämnades för indrivning är mindre ändamålsenlig.

5.3 CSN ska när skäl finns kunna begära förlängd verkställighetstid samt ansöka om indrivning på nytt

Uppdraget innebär att vi ska föreslå en ordning med utgångspunkt i att preskriptionstiden för de aktuella fordringstyperna inte ska ändras. Om fordringarna aldrig skulle kunna bli föremål för verkställighet på nytt efter att indrivningen har upphört skulle resultatet i praktiken bli detsamma som om man ändrade preskriptionstiden. Detta eftersom CSN då aldrig skulle kunna utverka betalning med tvång utan vara beroende av frivilliga betalningar. Det finns därför skäl att ge CSN en möjlighet att ansöka om indrivning på nytt när den första indrivningsperioden har upphört.

En ny ansökan om indrivning bör kunna vara aktuellt t.ex. i situationer där det på grund av ändrade förhållanden kan förväntas att fordringen blir betald genom indrivningen eller när det annars är påkallat från allmän synvinkel att indrivningen återupptas, t.ex. om skulden är hänförlig till bidragsbrott eller gäldenären medvetet har försökt hålla sig undan.

En tänkbar situation är att medel flyter in till Kronofogden i slutet av indrivningsperioden. Det kan t.ex. handla om en gäldenär som undanhållit egendom och blir föremål för en s.k. distansutmätning kort innan indrivningen ska upphöra eller en gäldenär som efter en längre tids arbetslöshet erhåller anställning. I dylika situationer kan Kronofogden förfoga över influtna medel som ännu inte har redovisats till CSN eller ha utmätt egendom som ännu inte har hunnit säljas. Om så är fallet återlämnas egendomen till gäldenären när indrivningen upphör, vilket inte är helt tillfredsställande.

En lösning på problematiken som har övervägts är att föreskriva att indrivningen inte ska upphöra förrän den egendom som tagits i anspråk för CSN:s fordran har hanterats färdigt och betalningen har redovisats till CSN. En sådan lösning förespråkas dock inte då det skulle föranleda behov av mer omfattande it-utveckling samt leda till vissa svårhanterade situationer. Om CSN t.ex. skulle begära indrivning på nytt skulle samma fordran hanteras i två olika utsökningsmål med följderna att fordran i mål nr 2 skulle behöva sättas ned när betalning inflyter i mål 1.

En bättre lösning är istället att ge CSN möjlighet att begära förlängd indrivningstid när det finns skäl. Det bör ankomma på CSN att avgöra om det

finns skäl för ytterligare verkställighet. Kronofogden ska inte göra någon prövning av skälen utan enbart förlänga indrivningstiden i enlighet med begäran. En sådan begäran kan framställas innan indrivningen har upphört. Avsikten är inte att förlängning ska begäras slentrianmässigt utan att en kontroll ska göras i varje enskilt fall och i samband med att tidpunkten för när verkställigheten ska upphöra närmar sig.

Skäl för förlängd indrivningstid kan t.ex. vara att betalning flyter in regelbundet eller kan förväntas flyta in inom kort eller att det av annan anledning är påkallat från allmän synpunkt att indrivningen fortsätter.

Enligt vår mening bör det vara möjligt för CSN att begära indrivning på nytt eller förlängd indrivningstid fler gånger än en även om det ytterst sällan förväntas bli aktuellt. Genom att möjligheten likväl finns kan stötande resultat undvikas i det enskilda fallet.

5.4 Verkställigheten bör som huvudregel upphöra efter tio år

Indrivningstiden i allmänna mål sammanfaller normalt med preskriptionstiden. Som huvudregel gäller en femårig preskriptionstid enligt skattepreskriptionslagen i allmänna mål. Preskriptionstiden kan dock i vissa fall förlängas med först fem år och därefter ytterligare fem år (8 § skattepreskriptionslagen). Som exempel på undantag från huvudregeln kan nämnas värdeförverkanden. Fordringar som avser en förverkad brottsvinst preskriberas tio år efter det att de fått laga kraft (36 kap. 31 § brottsbalken).

Av samma skäl som motiverat de långa preskriptionstiderna för de nu aktuella fordringstyperna bedömer vi att indrivningstiden inte bör vara för kort. Statens berättigade intresse av att få rimliga möjligheter att driva in dessa, ofta stora, fordringar måste väga tungt. Samtidigt är det betungande för den enskilda gäldenären att vara föremål för verkställighet hos Kronofogden under lång tid. För de gäldenärer som har betalningsförmåga kan dock en längre verkställighet bidra till att de blir skuldfria snabbare än vad som annars varit fallet. Givet den föreslagna möjligheten till förlängd indrivningstid är nyttan av en kortare initial verkställighetsperiod för dessa gäldenärer begränsad. För de gäldenärer som saknar betalningsförmåga är en längre verkställighet däremot i allt väsentligt negativ. Det ska dock anmärkas att sådana gäldenärer kan tänkas komma i fråga för skuldsanering och därigenom åstadkomma en förbättring av sin situation. För

myndigheternas gemensamma effektivitet och resursallokering bedöms en längre indrivningstid vara bättre än en kortare då det begränsar antalet fall när det kan bli aktuellt för CSN att begära förlängd tid eller ansöka om indrivning på nytt.

Vårt huvudförslag är att den initiala indrivningstiden bestäms till tio år, dvs. en längre tid än vad som normalt gäller för de flesta andra fordringar som handläggs i allmänna mål. Om CSN ansöker om indrivning på nytt efter att indrivningen har upphört eller begär förlängd verkställighetstid bör den nya verkställighetsperioden vara kortare än den första. Vi har bedömt att en tid om fem år framstår som rimlig i dessa situationer.

5.5 Verkställigheten ska kunna upphöra om CSN behöver vidta åtgärder utomlands för att få betalt

Kronofogdens exekutiva behörighet är begränsad till Sverige. Kronofogden kan inte säkerställa eller utmäta egendom utanför rikets gränser. Genom internationella samarbeten, inte minst inom EU, är det dock i många fall möjligt för Kronofogden att begära bistånd av en annan stat med att driva in svenska skulder, särskilt när det gäller skatte- och avgiftsfordringar eller fordringar som avser straff och närliggande sanktioner.

Möjligheten för Kronofogden att begära bistånd av annan stat med indrivningen av de fordringar som CSN administrerar är dock ytterst begränsad och finns endast i fråga om återkrav avseende studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg (Artikel 84, förordningen nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen). Dessa uppgår enbart till något enstaka ärenden varje år. Beträffande övriga fordringar saknas helt möjligheter för Kronofogden att agera.

En del av CSN:s låntagare befinner sig utomlands redan när återkravet beslutas och andra flyttar utomlands därefter. CSN bedriver sedan många år en omfattande och framgångsrik verksamhet där myndigheten själva eller genom ombud agerar i andra länder med de verktyg som står till buds enligt respektive lands lagstiftning. Denna verksamhet utförs i hela världen med hjälp av inkassobolag och advokater.

I och med att CSN begär verkställighet av en fordran som handläggs i allmänt mål övergår borgenärsrollen till Kronofogden. CSN är därmed förhindrad att vidta egna aktiva åtgärder för att driva in fordran. Indrivning ska som huvudregel

begäras inom två månader från det att fordringen skulle ha betalats. En begäran om indrivning kan dock underlåtas om det finns särskilda skäl (4 § indrivningsförordningen). Såväl CSN som Kronofogden har gjort bedömningen att ett särskilt skäl mot att begära indrivning är att CSN själva vill driva in fordringen utomlands samt gäldenären stadigvarande vistas utanför Sverige och saknar utmättningsbara tillgångar inom riket. CSN kan därmed vidta åtgärder utomlands på samma sätt som innan de aktuella fordringstyperna började handläggas i allmänna mål.

En problematisk situation är dock om en gäldenär flyttar utomlands efter att indrivning har begärts. Det saknas då möjligheter för CSN att i egen regi vidta åtgärder för att utverka betalning samtidigt som Kronofogden saknar verktyg för att komma åt tillgångar utomlands. Ordningen är inte tillfredsställande och kan också ifrågasättas av effektivitets- och resursskäl. Vi föreslår därför att verkställigheten även ska upphöra om CSN begär det på grund av att gäldenären stadigvarande vistas utomlands och saknar utmättningsbara tillgångar i riket. CSN kan då hantera fordran på samma sätt som myndigheten gör med de fordringar som alltjämt handläggs i enskilda mål. Skulle gäldenären åter flytta till Sverige utgör det skäl för att begära indrivning på nytt.

5.6 Hur den föreslagna ordningen kommer att fungera i praktiken

CSN ska i ansökan om indrivning ange den dag verkställigheten ska upphöra. Infaller tidpunkten för åldersavskrivning före det datum då indrivningen annars skulle ha upphört ska CSN ange datumet för åldersavskrivning. Det datum som CSN anger läggs vid registrering av utsökningsmålet in i Kronofogdens verksamhetssystem Regina. När verkställigheten upphör avslutas utsökningsmålet automatiskt hos Kronofogden.

När indrivningstiden är på väg att löpa ut kommer CSN att göra en kontroll av om det finns skäl för att begära förlängd indrivningstid. Det kan vara tillräckligt med en automatiserad kontroll, t.ex. huruvida det har flutit in några medel de senaste två åren. Om CSN begär förlängd indrivningstid flyttar Kronofogden fram datumet för när indrivningen ska upphöra. När den dagen sedan infaller avslutas utsökningsmålet automatiskt.

I de situationer där indrivningen har upphört bevakar CSN fordringarna på samma sätt som de gör med likadana fordringar som handläggs i enskilda mål. Detta gäller oavsett om indrivningen har upphört för att tidsperioden har löpt ut eller för att CSN har begärt att så ska ske för att själva försöka driva in fordringen utomlands.

5.7 Lagtekniska överväganden

Den nya bestämmelsen ska endast träffa de fordringar som CSN beslutar om efter den 30 augusti 2025. De fordringar som beslutats dessförinnan, och som alltjämt kommer att handläggas i enskilda mål vid verkställighet hos Kronofogden, ska inte omfattas av de föreslagna reglerna. Detta skulle kunna föranleda ett behov av att det i författningstexten tydligt specificeras att reglerna enbart gäller fordringar som vid verkställighet hos Kronofogdemyndigheten handläggs i allmänna mål.

Den lösning som myndigheterna förespråkar är att den föreslagna bestämmelsen placeras i indrivningslagen. Därigenom träffar stadgandet automatiskt endast de fordringar som vid verkställigheten hos Kronofogden handläggs i allmänna mål. (1 § indrivningslagen).

En alternativ lösning som har övervägts är att införa motsvarande bestämmelse i respektive författning som innehåller de materiella reglerna om studiestöd, studiestartsstöd, lärlingsersättning och omställningsstudiestöd (jfr. 4 kap. 27 § studiestödslagen). Det skulle kunna ske genom en bestämmelse i studiestödslagen som de andra regelverken hänvisar till på samma sätt som i dag görs i fråga om preskription. Enligt oss är en sådan ordning dock krångligare och mindre överblickbar. En annan fördel med den förespråkade lösningen är att ev. ytterligare fordringstyper som CSN kan komma att administrera och besluta om i framtiden också kommer att omfattas av regleringen.

Stadgandet i 4 kap. 27 § studiestödslagen om att indrivningen av årsbelopp ska upphöra vid utgången av november månad det tredje året efter betalningsåret ska gälla före den föreslagna bestämmelsen. Detta markeras lämpligast genom att bestämmelsen inte ska gälla om annat är föreskrivet.

Av tydlighetsskäl föreslås en övergångsbestämmelse som reglerar hanteringen av de fordringar som har lämnats över till Kronofogden före ikraftträdandet. Även dessa fordringar ska omfattas av den föreslagna regleringen.

6 Alternativt förslag

Enligt direktiven i uppdraget från regeringen ska CSN och Kronofogden ta fram två olika förslag till lösning på den problematik som uppdraget syftar till att lösa. Oavsett lösning måste indrivningen upphöra efter en kortare tid än vad som är fallet i dag, där målen drivs in fram till åldersavskrivning. CSN och Kronofogdens alternativa förslag är att indrivningstiden bestäms till fem år och att tiden ska vara lika lång oavsett om det är första gången som fordringen är föremål för verkställighet hos Kronofogden eller inte. Indrivningstiden kommer därmed att i många avseenden motsvara vad som gäller för flertalet andra fordringar som handläggs i allmänna mål. Det alternativa förslaget skulle framför allt vara till fördel för låntagare utan betalningsförmåga, som genom förslaget blir föremål för indrivningsåtgärder under fem år jämfört med tio år.

Som inledningsvis nämns i övervägandena anser myndigheterna att CSN:s fordringar bör kunna drivas in under en sådan tidsperiod att möjligheterna att utverka betalning från de gäldenärer som har ekonomisk förmåga är mycket goda. Vi anser att fem år inte är en tillräckligt lång tidsperiod. Som exempel kan nämnas att nya återbetalare, som nyligen har slutat studera, ofta har en lägre betalningsförmåga direkt efter avslutade studier jämfört med betalningsförmågan hos den som har varit aktuell på arbetsmarknaden under ett antal år. Det kan därmed uppstå situationer där Kronofogden inte har möjlighet att driva in beloppet under den kortare period som det alternativa förslaget innebär. Vi bedömer att färre ärenden hinner slutregleras med en indrivningstid på fem år jämfört med tio år. Det får då följderna att CSN oftare behöver begära förlängd indrivningstid eller skicka ärendet till Kronofogden på nytt. Detta ökar båda myndigheternas administration.

Slutligen så innebär det alternativa förslaget inte några lättnader i de utvecklingskostnader för respektive myndighet som beskrivs i nästkommande avsnitt. Snarare skulle det alternativa förslaget innebära en kostnadsökning för myndigheterna med hänsyn till den förväntade ökade administrationen som nämns ovan.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för den enskilde

Förslaget om när indrivning hos Kronofogden ska upphöra innebär en lättnad för den enskilde jämfört med nuvarande regelverk.

Enligt nuvarande regelverk pågår indrivningen av ett återkrav fram till dess återkravet skrivs av på grund av ålder. Återkrav enligt aktuellt regelverk skrivs av vid utgången av det år låntagaren fyller 71 år. För gäldenärer som saknar betalningsförmåga kan det leda till att de under en väldigt lång tid har ett belopp som är föremål för indrivning.

De som inte kunnat betala ett belopp som är aktuellt för indrivning innan återkravet skrivs av på grund av ålder har sannolikt en mycket begränsad betalningsförmåga. Det kan vara betungande att indrivning hos Kronofogden pågår under en så lång tid utan att beloppet blir betalt. Genom det förslag som nu tagits fram begränsas indrivningstiden till i första hand tio år. Det förväntas leda till en lättnad för dessa gäldenärer.

7.2 Konsekvenser för Kronofogden

Förslagen om att indrivningen ska upphöra efter tio år samt i vissa fall på begäran av CSN medför mindre administration för Kronofogden och en bättre resursallokering. Genomförs inte förslagen kommer myndigheten att behöva bevaka utmätningsmålen för de aktuella fordringarna under mycket lång tid, trots att gäldenären i de allra flesta fallen saknar utmätningsbara tillgångar.

För att möjliggöra en automatisk hantering behöver Kronofogden genomföra vissa anpassningar av befintliga system. Det handlar framförallt om framtagandet av funktionalitet för att ta emot och hantera framställningar om förlängd indrivningstid. Utvecklingskostnaderna bedöms uppgå till cirka 400 000 kr.

7.3 Konsekvenser för CSN

Ändrad indrivningstid

Den föreslagna ändringen innebär att fordringarna inte längre ska drivas in fram till dess att de skrivs av på grund av ålder. Det innebär för CSN:s del att belopp som inte är betalda efter tio år kommer att återredovisas till CSN. Den förordade

indrivningstiden är vald med hänsyn till att de flesta fordringar bedöms bli betalda inom den tiden. Det är enbart gäldenärer med långvarigt begränsad betalningsförmåga som förväntas kvarstå med obetalda fordringar som återredovisas till CSN efter tio år.

Med hänsyn till de föreslagna ändringarna kommer myndigheten att behöva utveckla funktionalitet för att ta emot återkraven när indrivningen har upphört. Dessutom måste CSN hantera dessa återkrav fram till åldersavskrivning. Det tillkommer även en särskild fordringshantering för dessa återkrav då myndigheten bl.a. måste hålla reda på att de redan har varit föremål för indrivning.

CSN behöver även funktionalitet för att avgöra om indrivningstiden ska förlängas när den initiala tiden är på väg att upphöra. För att kunna göra det behöver myndigheten utveckla automatiserade kontroller och funktionalitet för att skicka över en begäran om förlängning.

Den föreslagna ändringen innebär även att CSN ska få möjlighet att skicka ärenden på nytt när indrivningen redan har upphört. För att göra det möjligt måste systemen utvecklas så att myndigheten kan kontrollera om det finns skäl att skicka återkravet på nytt. Det bör vara en automatiserad kontroll som avgör om förutsättningarna för att skicka på nytt är uppfyllda. CSN behöver även utveckla en möjlighet att skicka dessa belopp till Kronofogden om skälen är uppfyllda.

Indrivningstiden för de ärenden som har översänts från 1 september 2025 till dess den föreslagna ändringen träder ikraft måste justeras. Det kan ske genom en rättning som CSN initierar i samband med ikraftträdandet.

Utvecklingskostnader för CSN beräknas bli totalt ca 10 600 000 kr. I kostnaden är ovanstående funktionalitet inkluderad.

Anskaffningsvärdet beräknas uppgå till 7,8 miljoner kronor. CSN skriver av egenutvecklade dataprogram och verksamhetssystem över 10 år, vilket ger en årlig avskrivningskostnad på 0,8 miljoner kronor under 10 år från driftsättning. Räntekostnaden för utvecklingen beräknas totalt att uppgå till 0,9 miljoner och även den fördelas på en 10 års period.

CSN noterar att det i uppdragsbeskrivningen framgår att de föreslagna ändringarna ska kunna hanteras inom befintliga budgetramar. Med hänsyn till

syftet med uppdraget och vad förslagen förväntas åstadkomma innebär det att CSN måste utveckla den funktionalitet som beskrivs ovan. Kostnaderna för dessa kommer inte rymmas inom befintliga budgetramar. Det finns inte något alternativt förslag som skulle kunna genomföras inom befintliga ramar och samtidigt uppnå förväntade effekter.

Utan särskild finansiering kan CSN inte prioritera en förändrad reglering jämte annan tvingande utveckling, eller säkerställa att det systemstöd som krävs är utvecklat till ikraftträdandet.

Utlandsbosatta gäldenärer

I rapporten föreslås att CSN ska få möjlighet att återkalla belopp som överförts för indrivning under förutsättning att låntagaren stadigvarande vistas utomlands och saknar utmätningsbara tillgångar i Sverige. En sådan möjlighet är av stor vikt för att CSN ska kunna säkerställa att studielån återbetalas vilken är en del av myndighetens uppdrag. Under 2024 betalades 23 miljoner in till CSN via inkasso. Eftersom Kronofogden saknar möjlighet att driva in dessa belopp skulle det leda till minskade inbetalningar på CSN:s fordringar om denna möjlighet inte införs.

Förslaget om utlandsindrivning innebär enbart marginell utveckling och kan hanteras inom utvecklingskostnaderna för huvudförslaget.

8 Författningskommentar

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

18 a §

Bestämmelsen är ny och reglerar hur länge verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten som längst kan pågå innan den upphör. Med verkställighet hos Kronofogdemyndigheten menas i detta sammanhang indrivning enligt indrivningslagen.

Första stycket anger den längsta tid, dvs. tio år, som indrivningen kan pågå innan den upphör. Om fordran dessförinnan betalas, preskriberas eller bortfaller av annan anledning, t.ex. att gäldenären uppnått viss angiven ålder, ska indrivning upphöra vid denna tidpunkt. Detsamma gäller om den ska upphöra tidigare enligt annan bestämmelse (jfr. 4 kap 27 § studiestödslagen). Med att fordringen tidigare har varit föremål för indrivning enligt denna lag avses de situationer där indrivningen har upphört enligt första eller tredje stycket och Centrala studiestödsnämnden därefter på nytt begär indrivning. I dessa fall är indrivningstiden som längst fem år, oavsett hur lång den första perioden rent faktiskt var.

Andra stycket stadgar en möjlighet för Centrala studiestödsnämnden att förlänga den längsta tid för vilken indrivning kan pågå med ytterligare fem år. En sådan begäran ska framställas innan verkställigheten har upphört. Har verkställigheten redan upphört enligt första stycket är Centrala studiestödsnämnden i stället hänvisade till att begära indrivning på nytt enligt fjärde stycket. Centrala studiestödsnämnden ska begära förlängd verkställighetstid om det kan antas att åtgärden leder till betalning utan större kostnader för det allmänna än vad som är skäligt eller om det annars är påkallat från allmän synpunkt. Skäl för förlängd indrivningstid kan alltså t.ex. vara att medel flyter in regelbundet eller kan förväntas flyta in. Ett exempel på när det kan vara påkallat från allmän synpunkt med förlängd indrivningstid är om gäldenären medvetet försökt undandra sig betalning. Bedömningen om det finns skäl för förlängd indrivningstid ska göras i förhållandevis nära anslutning till det datum när verkställigheten upphör. Bedömningen som ska göras är i allt väsentlig densamma som den Centrala studiestödsnämnden redan gör när myndigheten tar ställning till om verkställighet ska begäras av fordringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs i enskilda mål (jfr t.ex. 5 kap. 6 § andra stycket studiestödslagen).

Tredje stycket ger Centrala studiestödsnämnden möjlighet att begära att indrivningen upphör om gäldenären stadigvarande vistas utomlands och saknar utmätningsbara tillgångar i Sverige. Det är Centrala studiestödsnämnden som avgör om förutsättningarna för att framställa en begäran är uppfyllda. Prövningen bör kunna ske på samma sätt som när Centrala studiestödsnämnden avgör om det finns särskilda skäl mot att begära indrivning inom två månader av motsvarande anledning. När indrivningen har upphört efter en begäran därom återgår borgenärsrollen till Centrala studiestödsnämnden med innebörden att det står myndigheten fritt att vidta åtgärder utomlands för att utverka betalning.

Fjärde stycket reglerar möjligheten för CSN att begära verkställighet på nytt när indrivningen har upphört enligt första eller tredje stycket. En sådan begäran ska göras när det kan antas att ny indrivning leder till betalning utan större kostnader för det allmänna än vad som är skäligt eller om det annars är påkallat från allmän synpunkt. Skäl för att begära indrivning på nytt kan t.ex. vara att betalning kan förväntas flyta in eller att en tidigare utlandsbosatt gäldenär har flyttat till Sverige. Ett exempel på när det kan vara påkallat från allmän synpunkt med en ny begäran om indrivning är om gäldenären medvetet försökt undandra sig betalning. Bedömningen som ska göras är i allt väsentlig densamma som den Centrala studiestödsnämnden redan gör när myndigheten tar ställning till om verkställighet ska begäras av fordringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs i enskilda mål (jfr t.ex. 5 kap. 6 § andra stycket studiestödslagen). Stadgandet reglerar exklusivt när Centrala studiestödsnämnden ska begära verkställighet på nytt efter att indrivningen har upphört. Den s.k. restföringsplikten i 4 § indrivningsförordningen gäller alltså inte fordringar som redan varit föremål för indrivning.