

Utbildningsutskottets betänkande 2024/25:UbU18

Ett mer sammanhållet borgenärsansvar för Centrala studiestödsnämnden

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter och i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

De lagändringar som utskottet tillstyrker innebär att Skatteverket inte längre ska ta över de borgenärsuppgifter som Centrala studiestödsnämnden (CSN) har i dag vid skuldsanering, konkurs och ackord. Det innebär också att Skatteverket inte längre ska ha några borgenärsuppgifter för fordringar som avser återbetalning av omställningsstudielån. Vidare ska vissa bestämmelser i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. inte gälla fordringar som grundas på CSN:s beslut. Kronofogdemyndigheten ska inte behöva inhämta Skatteverkets medgivande före beslut om uppskov som rör sådana fordringar. Fordringarna ska också undantas från den möjlighet som Kronofogdemyndigheten har att avbryta indrivning tills vidare. Ändringarna syftar till en effektiv fördelning av borgenärsansvaret för fordringar som grundas på beslut av CSN och gör det möjligt för CSN att hantera sina fordringar på ett samlat och enhetligt sätt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2025.

Behandlade förslag

Proposition 2024/25:119 Ett mer sammanhållet borgenärsansvar för Centrala studiestödsnämnden.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Propositionens huvudsakliga innehåll4

Utskottets överväganden.....5

 Regeringens lagförslag5

 Utskottets ställningstagande.....10

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag11

 Propositionen11

Bilaga 2

Regeringens lagförslag12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
2. lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2024/25:119 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 6 maj 2025

På utbildningsutskottets vägnar

Fredrik Malm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Malm (L), Åsa Westlund (S), Patrick Reslow (SD), Josefin Malmqvist (M), Linus Sköld (S), Robert Stenkvist (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Noria Manouchi (M), Jörgen Grubb (SD), Rose-Marie Carlsson (S), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Daniel Riazat (V), Mathias Bengtsson (KD), Anders Alftberg (SD), Camilla Hansén (MP), Niklas Sigvardsson (S) och Anders Ådahl (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2024/25:119 Ett mer sammanhållet borgenärsansvar för Centrala studiestödsnämnden.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen.

Lagrådet

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i propositionen. Lagrådet hade inga invändningar mot förslagen i lagrådsremissen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter (borgenärslagen) och i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen).

På grund av redan beslutade ändringar i utskottsbalken kommer Skatteverket att ta över Centrala studiestödsnämndens (CSN) borgenärsuppgifter vid skuldsanering, konkurs och ackord fr.o.m. den 1 september 2025. De ändringar som nu föreslås innebär dock att Skatteverket inte längre ska ta över några borgenärsuppgifter från CSN. Ändringarna syftar till en effektiv fördelning av borgenärsansvaret för fordringar som grundas på beslut av CSN.

I propositionen föreslår regeringen också vissa följdändringar som gäller Kronofogdemyndighetens möjligheter att medge uppskov och avbryta indrivning av fordringar som grundas på CSN:s beslut.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2025.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag om att lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter inte ska gälla i fråga om fordringar som grundas på CSN:s beslut. Detta innebär att Skatteverket inte längre ska ta över de borgenärsuppgifter som CSN har i dag vid skuldsanering, konkurs och ackord. Det innebär också att Skatteverket inte längre ska ha några borgenärsuppgifter för fordringar som avser återbetalning av omställningsstudielån.

Vidare ska vissa bestämmelser i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. inte gälla fordringar som grundas på CSN:s beslut. Kronofogdemyndigheten ska inte behöva inhämta Skatteverkets medgivande före beslut om uppskov som rör sådana fordringar. Fordringarna ska också undantas från den möjlighet som Kronofogdemyndigheten har att avbryta indrivning tills vidare.

Propositionen

Bakgrund

Borgenärsansvaret för vissa studiestödsfordringar är otydligt

CSN har bl.a. till uppgift att administrera studiestöd och vissa andra stöd till enskilda. Myndigheten administrerar studiehjälp, studiemedel, omställningsstudiestöd, studiestartsstöd, lärlingsersättning, bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan (Rg-bidrag), bidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF-ersättning), hemutrustningslån och körkortslån. CSN ska också säkerställa att återkrav betalas och att de lån myndigheten administrerar betalas tillbaka.

Om en person blir föremål för skuldsanering eller konkurs och har skulder som avser återbetalning av studielån är det CSN som företräder staten som borgenär när det gäller fordringarna som avser återbetalningen av studielånet. Detsamma gäller vid ackord, dvs. när borgenären träffar en ekonomisk uppgörelse med en gäldenär som innebär att fordringsanspråk sätts ned. Om samma person också har skulder som avser återbetalning av omställningsstudielån är det dock Skatteverket som företräder staten som borgenär för fordringarna som avser återbetalning av det lånet. Det är därmed olika myndigheter som företräder staten när det gäller fordringar som avser återbetalning av ordinarie studielån och återbetalning av omställningsstudielån. Omställningsstudielån och ordinarie studielån som tagits efter den 1 januari 2022 läggs dock ihop av CSN och betalas tillbaka som en och samma

studieskuld. Det innebär att Skatteverket och CSN företräder staten som borgenär för olika delar av samma fordran. Den nuvarande uppdelningen av borgenärsuppgifter mellan Skatteverket och CSN innebär därför i praktiken att det i vissa situationer inte går att avgöra vilken myndighet som ska utföra borgenärsuppgifterna för vilka fordringar. CSN har också framfört att det är omöjligt att särskilja vilka belopp som ska bevakas av respektive myndighet.

Möjligheterna att driva in vissa fordringar riskerar att försämrats

På grund av redan beslutade ändringar i utsökningsbalken kommer Skatteverket att ta över CSN:s borgenärsuppgifter vid skuldsanering, konkurs och ackord när det gäller fordringar som avser hemutrustningslån, körkortslån, lärlingsersättning, studiestartsstöd och återkrav av omställningsstudiestöd, se nedan. Skatteverket saknar dock kännedom om CSN:s fordringar som inte har lämnats över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Om Skatteverket tar över borgenärsuppgifter från CSN finns därför en risk för att fordringar inte blir anmälda i skuldsaneringsärenden och att gäldenärer därmed helt befrias från betalning av skulderna. Statens möjligheter att få in betalning riskerar därmed att försämrats. För att minska denna risk skulle det vara nödvändigt för Skatteverket att kontinuerligt under skuldsaneringsprocessen kontrollera med CSN om en gäldenär som blir föremål för skuldsanering har någon skuld hos CSN. Även i ärenden om konkurs och ackord kan det leda till problem att Skatteverket som borgenärsföreträdare inte har full kännedom om en persons skulder. På liknande sätt som i skuldsaneringsärenden skulle information därför behöva föras över till Skatteverket kontinuerligt under ett konkurs- eller ackordsförfarande. I det fall Skatteverket tar över CSN:s borgenärsuppgifter skulle det alltså bli nödvändigt med en ökad administration för myndigheterna, vilket också innebär högre kostnader.

Nya regler om enklare verkställighet av myndighetsbeslut påverkar verkställigheten av fordringsanspråk som grundas på beslut från CSN

Den 1 september 2025 blir vissa ändringar i utsökningsbalken tillämpliga på CSN:s beslut om betalningsskyldighet vilket medför förändringar av vilka myndigheter som hanterar olika borgenärsuppgifter. Genom ändringarna i utsökningsbalken blir förvaltningsmyndigheters beslut exekutionstitlar om de innefattar betalningsskyldighet och får överklagas. Detta innebär att de kan verkställas av Kronofogdemyndigheten utan föregående dom eller utslag i mål om betalningsföreläggande. För att beslutet ska få verkställas behöver det, som huvudregel, dock ha fått laga kraft (3 kap. 1 § första stycket 6 a och 23 § utsökningsbalken och punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2022:1320] om ändring i utsökningsbalken).

De av CSN:s beslut som påverkas av förändringen och som kommer att utgöra exekutionstitlar är beslut som avser återkrav av studiehjälp, studiemedel, omställningsstudiestöd, studiestartsstöd och lärlingsersättning samt återbetalning av hemutrustningslån och körkortslån. Även beslut om återbetalning som har sin grund i att studielån, omställningsstudielån, hemutrustningslån eller körkortslån har sagts upp till omedelbar betalning

påverkas av ändringen. Beslut som avser återbetalning av årsbelopp för studielån och omställningsstudielån påverkas inte av förändringarna eftersom de redan är exekutionstitlar. Inte heller beslut som avser återkrav av Rg-bidrag eller TUFF-ersättning påverkas då dessa inte kan överklagas och därför inte kommer att vara exekutionstitlar enligt de nya bestämmelserna (3 kap. 1 § första stycket 6 b utsökningsbalken, 4 kap. 27 § första stycket studiestödslagen [1999:1395], 26 § förordningen [1997:1158] om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar och 16 § förordningen [1995:667] om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan).

Att besluten blir exekutionstitlar innebär också att fordringarna vid verkställighet enligt utsökningsbalken kommer att handläggas i allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten. Detta medför att Kronofogdemyndigheten kommer att företräda staten i vissa frågor i målen. Det medför också att indrivningslagen blir tillämplig på handläggningen i stället för förordningen [1993:1138] om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen). I indrivningslagen finns bl.a. bestämmelser om uppskov och avbrytande av indrivning (1 kap. 6 § och 2 kap. 30 § andra stycket utsökningsbalken, 2 § hanteringsförordningen samt 1, 7 och 18 §§ indrivningslagen).

I och med att fordringarna ska handläggas i allmänna mål blir också lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter tillämplig på fordringarna. Detta innebär bl.a. att Skatteverket blir borgenärsföreträdare för fordringarna vid skuldsanering och konkurs. Det blir också Skatteverket som får anta förslag om ackord. Skatteverket övertar dock inte några borgenärsuppgifter när det gäller fordringar som grundar sig på studiestödslagarna då dessa fordringar är undantagna från tillämpningsområdet för lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter. Skatteverket tar alltså över borgenärsuppgifter för fordringar som avser återkrav av omställningsstudiestöd och uppsagda omställningsstudielån samt de som avser studiestartsstöd och lärlingsersättning. Dessutom tar Skatteverket över borgenärsuppgifter när det gäller fordringar som avser återbetalning av hemutrustningslån och körkortslån. Detta gäller både fordringar som avser ordinarie återbetalning och fordringar som uppstått på grund av att lånet sagts upp till omedelbar betalning (1 och 4–6 §§ lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter).

Regeringens förslag

CSN ska ha ett mer samlat borgenärsansvar

Lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska inte gälla i fråga om fordringar som grundas på CSN:s beslut. Detta innebär att Skatteverket inte längre ska ta över de borgenärsuppgifter som CSN har i dag vid skuldsanering, konkurs och ackord. Det innebär också att Skatteverket inte längre ska ha några borgenärsuppgifter för fordringar som avser återbetalning av omställningsstudielån.

Vissa bestämmelser i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. ska inte gälla fordringar som grundas på CSN:s beslut. Kronofogdemyndigheten ska inte behöva inhämta Skatteverkets medgivande före beslut om uppskov som rör sådana fordringar. Fordringarna ska också undantas från den möjlighet som Kronofogdemyndigheten har att avbryta indrivning tills vidare.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen anför bl.a. följande.

Borgenärsansvaret bör vara effektivt fördelat vid skuldsanering, konkurs och ackord

Enligt nuvarande bestämmelser företräder Skatteverket staten som borgenär vid skuldsanering, konkurs och ackord när det gäller fordringar som avser återbetalning av omställningsstudielån, medan CSN företräder staten i dessa processer när det gäller fordringar som avser återbetalning av ordinarie studielån. Dessa lån läggs dock ihop och betalas tillbaka samlat, vilket för med sig att Skatteverket och CSN kan komma att företräda staten som borgenär för olika delar av samma fordran. Den nuvarande uppdelningen av borgenärsuppgifterna innebär alltså att det i vissa situationer inte går att avgöra vilken myndighet som ska utföra borgenärsuppgifterna för vilka fordringar.

På grund av redan beslutade ändringar i utsökningsbalken, som beskrivs ovan, kommer Skatteverket den 1 september 2025 också att ta över borgenärsuppgifter från CSN när det gäller fordringar som avser hemutrustningslån, körkortslån, lärlingsersättning, studiestartsstöd, återkrav av omställningsstudiestöd och uppsagda omställningsstudielån. Skatteverket kommer då att ta över CSN:s roll som borgenärsföreträdare i ärenden om skuldsanering, konkurs och ackord när det gäller dessa fordringar. Det innebär att det blir Skatteverket som kommer att behöva anmäla fordringarna i ärenden om skuldsanering, göra gällande fordringarna i konkurs och även i övrigt bevaka fordringarnas rätt i konkurser. Det innebär vidare att Skatteverket under vissa förutsättningar får anta ett förslag om ackord. Skatteverket saknar i dag kännedom om fordringar som grundas på CSN:s beslut och som inte har lämnats över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Därmed finns det en risk för att borgenärsuppgifterna inte kan utföras lika effektivt som i dag. Borgenärsansvaret bör enligt regeringen vara effektivt fördelat för att säkerställa att statens fordringar bevakas på ett ändamålsenligt sätt. Det finns alltså starka skäl till att se över hur ansvaret ska fördelas.

Skatteverket bör inte ta över borgenärsuppgifter från CSN

Till skillnad mot Skatteverket har CSN den samlade informationen om vilka skulder en låntagare har på grund av CSN:s beslut. Dessutom har CSN utarbetat rutiner för att garantera att samtliga fordringar anmäls i skuldsaneringsärenden samt för att göra gällande och bevaka fordringars rätt i konkurser. CSN har också utarbetade rutiner och arbetssätt vid ackordsförfaranden. Det finns däremot inte några rutiner för att informera

Skatteverket om CSN:s fordringar. Att låta Skatteverket ta över och utveckla nya rutiner när det redan finns rutiner hos CSN kan inte anses vara ändamålsenligt eller effektivt. Det finns därför enligt regeringen inte skäl att föra över borgenärsuppgifterna till Skatteverket. Om CSN kan behålla borgenärsuppgifterna säkerställs att fordringar som grundar sig på myndighetens beslut också anmäls vid en skuldsanering och bevakas i en konkurs. Därmed minskar risken att fordringar inte betalas tillbaka till staten. Dessutom garanteras en samlad och tydlig hantering. Regeringen anser därför att CSN ska behålla de borgenärsuppgifter som myndigheten har i dag vid skuldsanering, konkurs och ackord. För att ytterligare effektivisera och tydliggöra borgenärsansvaret bör CSN också ta över Skatteverkets borgenärsuppgifter för fordringar som avser återbetalning av omställningsstudielån.

Lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska därför inte tillämpas på fordringar som grundas på CSN:s beslut

Bakgrunden till att Skatteverket fr.o.m. den 1 september 2025 kommer att ta över borgenärsuppgifter från CSN är att CSN:s fordringar fr.o.m. detta datum, efter de beslutade ändringarna i utsökningsbalken, inte längre ska handläggas i enskilda mål utan i allmänna mål, som beskrivits ovan. Lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter blir då tillämplig eftersom den gäller statens fordringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs i allmänna mål.

Regeringen föreslår att det i lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska göras ett undantag från lagens tillämpningsområde för fordringar som grundas på CSN:s beslut. Innebörden av förslaget är att Skatteverket inte tar över de borgenärsuppgifter som CSN har i dag vid skuldsanering, konkurs och ackord. Det innebär också att Skatteverket inte längre ska ha några borgenärsuppgifter för fordringar som avser återbetalning av omställningsstudielån.

Bestämmelserna om att Kronofogdemyndigheten får avbryta indrivningen tills vidare ska inte gälla fordringar som grundas på CSN:s beslut

Eftersom regeringen föreslår att lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter inte ska gälla i fråga om fordringar som grundas på CSN:s beslut, kommer Skatteverket alltså inte att ha några borgenärsuppgifter för dessa fordringar. Mot den bakgrunden saknas det skäl för samordning mellan Kronofogdemyndigheten och Skatteverket i dessa fall. Regeringen föreslår därför en ändring i indrivningslagen som innebär att Kronofogdemyndigheten inte ska behöva inhämta Skatteverkets medgivande före beslut om uppskov som rör fordringar som grundar sig på CSN:s beslut.

Regeringen föreslår även en ändring i indrivningslagen som innebär att fordringar som grundas på CSN:s beslut ska undantas från den möjlighet som Kronofogdemyndigheten har att avbryta indrivningen tills vidare.

Ikraftträdande

De nya bestämmelserna i utsökningsbalken trädde i kraft den 1 september 2022. För CSN ska dock bestämmelserna inte tillämpas på beslut som meddelas före den 1 september 2025. För sådana beslut gäller äldre föreskrifter. För att Skatteverket inte ska behöva ta över några borgenärsuppgifter från CSN är det angeläget att de lagändringar som föreslås i propositionen träder i kraft samtidigt som ändringarna i utsökningsbalken blir tillämpliga på CSN:s beslut. Regeringen föreslår därför att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom regeringens lagförslag. Ändringarna syftar till en effektiv fördelning av borgenärsansvaret för fordringar som grundas på beslut av CSN och gör det möjligt för CSN att hantera sina fordringar på ett samlat och enhetligt sätt. Utskottet delar regeringens uppfattning att CSN bör ha ett mer samlat borgenärsansvar.

Utskottet tillstyrker därmed propositionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2024/25:119 Ett mer sammanhållet borgenärsansvar för Centrala studiestödsnämnden:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2025.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

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

Bestämmelserna i 7 § andra stycket och 18 § *ska bara tillämpas i fråga om statliga fordringar som inte grundas på Centrala studie-stödsnämndens beslut. Det gäller inte om regeringen föreskriver något annat.*

Denna lag träder i kraft den 1 september 2025.