

Datum
2017-04-12

Diarienummer
2016-110-9288

Ert datum
2016-12-20

Ert diarienummer
Ju2016/08502/L2

Kopia till
Utbildningsdepartementet

Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) tillstyrker förslaget i stort.

CSN lämnar följande synpunkter i de delar förslaget berör myndigheten som borgenär och sökande i allmänna och enskilda mål.

Sammanfattning

- CSN uppträder som sökande i både allmänna och enskilda mål. Med hänsyn till att skillnaderna i handläggningen kommer att bestå ser CSN ett praktiskt behov av att kunna hålla isär de olika handläggningsformerna och ifrågasätter därför förslaget att utmönstra begreppen allmänna och enskilda mål ur utsökningsbalken.
- CSN utgår från att studiemedelsavgifter, som nu handläggs som allmänna mål, kommer att handläggas som indrivningsmål i framtiden. Det bör därför införas en särskild föreskrift om detta i studiestödslagen och dess övergångsbestämmelser.
- Förslaget om att förvaltningsmyndigheters beslut (som inte är indrivningsmål) ska kunna verkställas efter att de har vunnit laga kraft innebär en förenkling för CSN, men får som konsekvens att CSN kommer att behöva delge beslut om återkrav i större skala.
- CSN handlägger vissa typer av ärenden som inte är möjliga att överklaga. Eftersom förslaget om verkställighet av myndighetsbeslut endast omfattar beslut som kan överklagas innebär detta att CSN i dessa fall kommer att få fortsätta nuvarande hantering med ansökan om betalningsföreläggande och processer i allmän domstol.
- CSN vill framhålla att myndigheten inte betalar ut några utmätningsbara ersättningar och därför inte kommer att omfattas av det elektroniska informationsutbytet avseende sådana ersättningar.

CSN huvudkontoret

- En konsekvens av förslaget är att CSN kommer att behöva utveckla ett systemstöd för delgivning av beslut. CSN uppskattar kostnaden för detta till 6,8 miljoner kronor.

4.3.2 Begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras och det införs en effektivare ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

Begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning

CSN anser att begreppen allmänna och enskilda mål fyller en praktisk funktion när det gäller att särskilja de olika handläggningsformerna hos Kronofogdemyndigheten. Med hänsyn till att skillnaderna i handläggningen kommer att bestå ifrågasätter CSN förslaget att dessa begrepp ska utmönstras ur regelverket. Eftersom det inte föreslås någon ny lämplig beteckning för enskilda mål (*utsökningsmål som inte är indrivningsmål* upplevs som krånglig) är risken stor att de gamla beteckningarna i brist på nya kommer att leva kvar.

CSN uppträder som sökande i både allmänna och enskilda mål.¹ Många av CSN:s kunder har både allmänna och enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten samtidigt. Ur CSN:s synvinkel är skillnaderna i handläggningen stora och kommer att kvarstå även i framtiden. Skillnaderna innebär bl.a. att CSN:s handläggare i varje enskilt fall måste ta ställning till om en ansökan om verkställighet i ett enskilt mål ska lämnas in och hur länge målet ska pågå hos Kronofogdemyndigheten, medan det är i princip obligatorisk indrivning i allmänna mål. Regelverket kring statens borgenärsroll ser också olika ut beroende på om CSN är sökande i ett allmänt eller enskilt mål. Vidare har CSN ett ansvar för förrättningskostnaderna i enskilda mål men inte i allmänna. CSN ser därför ett behov av att enkelt kunna skilja på de olika handläggningsformerna.

I detta remissvar kommer beteckningarna allmänna och enskilda mål att användas.

En särskild föreskrift i speciallagstiftning ska tydliggöra om målet ska handläggas enligt indrivningslagen

CSN delar utredningens uppfattning att det som är allmänna mål idag ska drivas in enligt indrivningslagen även i framtiden och att det i respektive speciallagstiftning

¹ Vid utgången av år 2016 hade ca 87 000 låntagare obetalda studielån (allmänna mål) hos Kronofogdemyndigheten. Vid samma tidpunkt hade ca 14 000 personer återkrav avseende studiestöd (enskilda mål) för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Därtill kommer ett mindre antal enskilda mål avseende hemutrustningslån för flyktingar och vissa andra utlänningar. Se CSN:s årsredovisning 2016.

ska införas en hänvisning till indrivningslagen. CSN vill därför redogöra för vilka allmänna mål CSN lämnar över till Kronofogdemyndigheten idag och vilka bestämmelser detta grundas på.

Återbetalning av studielån sker enligt tre parallella system, beroende på när lånet beviljades.² För varje år som återbetalning pågår fastställer CSN ett årsbelopp. Årsbeloppen och tillhörande administrativa avgifter (expeditionsavgift, påminnelseavgift och tilläggsavgift) får ”tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag” enligt nedanstående bestämmelser. Hos Kronofogdemyndigheten handläggs obetalda årsbelopp som allmänna mål och betecknas ”studiemedelsavgifter”.

- Annuitetslån (lån tagna efter den 30 juni 2001),
4 kap. 27 § studiestödslagen (1999:1395).
- Studielån (lån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001),
8 kap. 16 § äldre studiestödslagen (1973:349, i dess lydelse efter den 31 december 1988) och punkt 1 ö.b. till studiestödslagen (1999:1395).
- Studiemedel (lån tagna före 1989),
8 kap. 73 § äldre studiestödslagen (1973:349, i dess lydelse före den 1 januari 1989) och punkt 1 ö.b. till studiestödslagen (1999:1395).

Årsbeloppen beräknas enligt vissa bestämda formler som är olika för varje lånesystem. Årsbelopp för annuitetslån grundas på skuldens storlek, räntan för året, det antal år som återbetalning beräknas pågå och ett uppräkningsstal.³ För studielånet beräknas årsbeloppet till fyra procent av inkomsten enligt det senaste beslutet om slutlig skatt. Det äldsta lånet studiemedel är utformat med en annuitetsliknande återbetalning. Beräkningen av årsbelopp är en masshantering som endast undantagsvis innefattar en skälighetsbedömning. Det finns dock s.k. trygghetsregler som gör det möjligt för låntagare som har svårt att betala att få årsbeloppet nedsatt eller i vissa undantagsfall skulden helt avskriven.

CSN:s beslut om återbetalning gäller idag omedelbart och kan överklagas till förvaltningsrätt⁴, som i sin tur har möjlighet att besluta om inhibition. CSN utgår från att dessa bestämmelser fortsätter att gälla och att CSN:s beslut om årsbelopp inte kommer att behöva delges för att kunna verkställas (till skillnad från återkraven, se under nästa rubrik). Det bör således föreskrivas i studiestödslagen och dess övergångsbestämmelser att obetalda årsbelopp och administrativa avgifter enligt alla tre återbetalningssystemen ska drivas in enligt indrivningslagen.

² Se prop. 2004/05:111 s. 68 ff. för en översiktlig beskrivning av de olika lånesystemen.

³ 4 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395).

⁴ 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395).

Nuvarande studiestödslagstiftning innehåller inte någon särskild beloppsgräns för indrivning. CSN har föreslagit en beloppsgräns på 600 kr,⁵ vilket skulle vara lämpligt att införa i samband med hänvisningen till indrivningslagen.

En ny ordning för när förvaltningsmyndigheters beslut som innefattar fullgörelse ska gå att verkställa

Förslaget innebär i denna del ett enklare regelverk och en snabbare process från beslut till verkställighet. Förslaget medför dock vissa kostnadsmissiga konsekvenser för CSN vad gäller delgivning av beslut.

CSN kommer inte längre att behöva ansöka om betalningsföreläggande eller driva processer i allmän domstol när det gäller vissa typer av återkrav⁶ (men inte alla, se mer nedan), vilket naturligtvis innebär en tidsbesparing för CSN. I stället kommer CSN att behöva delge besluten, förutsatt att besluten faller under den föreslagna huvudregeln om att myndigheters beslut ska kunna verkställas när de har vunnit laga kraft. Formell delgivning är dock något som CSN hittills har ägnat sig åt i liten omfattning eftersom det inte finns något sådant krav i studiestödslagen eller de förordningar som CSN tillämpar. Om förslaget genomförs kommer CSN att behöva delge beslut i större skala, vilket kräver utbildning av personal samt ett nytt systemstöd (se mer under Konsekvensbeskrivning, avsnitt 16.8.2).

Förslaget utgår från att förvaltningsmyndigheters beslut avseende återkrav eller annan betalningsskyldighet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Så är dock inte alltid fallet eftersom CSN:s beslut i vissa fall överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd och i vissa andra fall inte är möjliga att överklaga.

CSN driver idag in följande fordringar såsom enskilda mål.⁷

1. Återkrav av studiestöd enligt 5 kap. studiestödslagen (1999:1395) och motsvarande bestämmelser i den äldre studiestödslagen (1973:349). Dessa beslut får enligt 6 kap. 11 § studiestödslagen överklagas hos Överklagandenämnden för studiestöd.
2. Återkrav enligt förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning. Besluten får enligt 21 § samma förordning överklagas hos Överklagandenämnden för studiestöd.

⁵ Förslag till ändringar i bestämmelser om återbetalning av studielån, dnr 2013-119-8104.

⁶ Återkrav av studiestöd avser lån och bidrag som den studerande inte har varit berättigad till och som därför krävs tillbaka.

⁷ Enligt prop. 2016/17:158 med förslag till ny lag om Studiestartsstöd tillkommer ytterligare ett stöd som kan komma att återkrävas som ett enskilt mål.

3. Obetalda lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Besluten får enligt 31 § samma förordning inte överklagas.
4. Återkrav enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan. Besluten får enligt 16 § samma förordning inte överklagas.
5. Återkrav enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar. Besluten får enligt 26 § samma förordning inte överklagas.

Med hänsyn till att förslaget endast omfattar beslut där den förpliktade haft en reell möjlighet att överklaga beslutet, utgår CSN från att det endast är CSN:s beslut om återkrav av studiestöd och kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning som omfattas av den föreslagna ändringen (punkterna 1-2 ovan). Dessa beslut kan överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd, vars beslut kommer att bli möjliga att verkställa direkt eftersom de inte kan överklagas vidare. Även om Överklagandenämnden för studiestöd är en statlig förvaltningsmyndighet har Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att beslutsorganet Överklagandenämnden anses som en domstol i Europakonventionens mening (HFD 2015 ref. 6). Det behöver dock klarläggas om Överklagandenämnden ses som en domstol eller en förvaltningsmyndighet i utsökningsbalkens mening. Kommer utsökningstiteln att vara domstols dom, utslag eller beslut (p.1) eller förvaltningsmyndighets beslut (p. 4) i förslaget till ny 2 kap. 1 § utsökningsbalken?

För närvarande fattar CSN ca 55 000 beslut om återkrav av studiestöd varje år.⁸ Av dessa ansöker CSN om betalningsföreläggande i 7 000-8 000 fall per år. Drygt 100 av dessa leder till processer i allmän domstol efter bestridande eller ansökan om återvinning av utslag. Enligt CSN:s uppfattning fungerar nuvarande ordning hos Kronofogdemyndigheten i och för sig bra och leder i flertalet fall snabbt till verkställbara utslag. Vissa personer är dock svåra att nå för delgivning, vilket är ett generellt problem. Om Kronofogdemyndigheten inte lyckas delge ett betalningsföreläggande får CSN ett erbjudande om partsdelgivning (se mer under Konsekvensbeskrivning, avsnitt 16.8.2). De ärenden som går vidare till domstol tar naturligtvis längre tid och mer resurser i anspråk.

Kronofogdemyndighetens betalningsförelägganden får enligt gällande regler inte delges genom kungörelsedelgivning.⁹ Det behöver klargöras om samma regel ska gälla för förvaltningsmyndigheters beslut som kan verkställas.

⁸ Studiestödet 2016, tabell 7.2, som kommer att publiceras i slutet av april 2017. I uppgifterna ingår inte återkrav som har upphävts efter överklagande eller omprövning.

⁹ 29 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

I de fall där CSN:s beslut inte är möjliga att överklaga (punkterna 3-5 ovan), kommer CSN att få fortsätta nuvarande hantering med ansökan om betalningsföreläggande och eventuell process i allmän domstol. Med hänsyn till Europakonventionens bestämmelse om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter bör det krävas att den enskilde kan få sin betalningsskyldighet prövad i domstol innan utmätning kan ske.¹⁰ CSN instämmer således i bedömningen att endast de myndighetsbeslut som är möjliga att överklaga kan få utgöra utsökningstitlar. CSN har för alla tre förordningarna lämnat in förslag till ansvariga departement om att det ska införas överklagandehänvisningar.¹¹ Den största volymen i denna kategori är obetalda hemutrustningslån, där CSN ansöker om betalningsföreläggande i något tusental fall varje år. Om nuvarande överklagandeförbud kvarstår kommer CSN att få tre, i stället för dagens två, olika varianter av verkställighet hos Kronofogdemyndigheten; indrivningsmål, beslut som kan verkställas efter laga kraft och beslut som kräver att CSN utverkar en särskild utsökningstitel. Det kommer därför bli svårare för handläggarna att hålla isär de olika varianterna av verkställighet och kunna lämna rätt information till CSN:s kunder.

När och varför ett beslut får verkställas före laga kraft

Enligt utredningen måste frågan om omedelbar verkställighet prövas i varje enskilt lagstiftningsärende. CSN vill påpeka att både beslut om återkrav av studiestöd¹² och återkrav av kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning¹³ enligt nuvarande ordalydelser gäller omedelbart. Med hänsyn till att CSN:s beslut om återkrav inte utgör exekutionstitlar idag har dock dessa bestämmelser saknat betydelse för verkställigheten, däremot har de betydelse för andra beslut som CSN fattar.

Frågan om CSN:s beslut avseende återkrav ska vara möjliga att verkställa omedelbart eller inte är en fråga som måste övervägas i det kommande lagstiftningsarbetet.

¹⁰ Förvaltningsrätten i Härnösand har i mål nr 4065-16 tagit upp ett överklagande avseende beviljande av hemutrustningslån med hänvisning till att lånet kan ses som en civil rättighet enligt Europakonventionen. Domen, meddelad 2017-02-08, har överklagats och prövningstillstånd beviljats av Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 362-17). Något överklagande avseende återbetalning av hemutrustningslån har hittills inte tagits upp av förvaltningsrätten.

¹¹ Se bl.a. Förslag till ändring i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, dnr 2017-100-1228.

¹² 6 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395).

¹³ 21 § förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning.

4.3.21 Kronofogdemyndigheten bör utveckla ett webbaserat informationsverktyg

CSN bidrar gärna med synpunkter i samband med utvecklingen av ett webbaserat informationsverktyg.

5.3.1 Kronofogdemyndigheten ska kunna medverka till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser

Enligt CSN:s bedömning kommer möjligheten till frivilliga överenskommelser sannolikt inte få någon större betydelse i CSN:s ärenden hos Kronofogdemyndigheten. CSN har redan idag en omfattande verksamhet med att aktivt söka upp sina låntagare och informera dem om regelverket kring nedsättning av årsbelopp och möjligheten att få en betalningsplan. CSN hanterar idag dessa frågor på egen hand och har en upparbetad kompetens för ändamålet. Det finns inte någon anledning att tynga Kronofogdemyndigheten med sådana överenskommelser som CSN själv kan göra direkt med låntagaren på telefon. Önskemål om att få en betalningsplan och kunna dela upp betalningarna är vanligt förekommande, begäran om ackord är däremot ganska ovanligt.

Upplysningsvis kan nämnas att CSN inte omfattas av lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter utan själv har hand om de s.k. offensiva borgenärsuppgifterna när det gäller dagens allmänna mål.

6.4.4 Ökad samverkan genom elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter

CSN vill framhålla att myndigheten inte betalar ut några ersättningar som är möjliga att utmäta och således inte kommer att omfattas av det elektroniska informationsutbytet.

I studiestödslagen finns ett uttryckligt förbud mot utmätning i lagtexten,¹⁴ samma sak gäller för kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning.¹⁵ När det gäller de övriga utbetalningar som CSN hanterar finns inte något direkt förbud mot utmätning i de aktuella förordningarna.¹⁶ Enligt CSN:s uppfattning följer dock av 5 kap. 6 § utsökningsbalken att dessa medel inte är möjliga att utmäta eftersom de är anvisade för bestämda ändamål eller rena kostnadsersättningar.

¹⁴ 6 kap. 3 § studiestödslagen (1999:1395)

¹⁵ 20 § förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning.

¹⁶ Förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan och förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning.

Konsekvensbeskrivning

16.8.2 Förslagen om utmönstring av begreppen allmänna och enskilda mål och en effektivare ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

Förslaget om att myndighetsbeslut ska kunna verkställas när de har vunnit laga kraft innebär att CSN kommer att lägga ner mindre handläggningstid på processer för att utverka en utsökningstitel. I stället kommer CSN att behöva delge sina beslut om återkrav, bortsett från de beslut som överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd. Enligt CSN:s bedömning kommer förslaget sammantaget att innebära fördelar för CSN. CSN ser dock gärna att effekterna av att flytta ansvaret för delgivning från Kronofogdemyndigheten till förvaltningsmyndigheterna belyses ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Med utgångspunkt från nuvarande antal ansökningar om betalningsföreläggande uppskattar CSN att upp till 7 000-8 000 beslut om återkrav kommer att behöva delges varje år.¹⁷ Detta är en sådan mängd att myndigheten kommer att behöva införa ett systemstöd för delgivning av beslut. Idag saknas sådant systemstöd eftersom delgivning förekommer i ganska liten omfattning.

CSN har gjort en grov tidsuppskattning av vilka anpassningar som krävs av IT-stödet och har uppskattat tiden till ca 15 000 timmar eller 6,8 miljoner kronor. Beräkningen omfattar ett system för utskick av beslut med mottagningsbevis och frankerat svarskuvert, utveckling av signerat mottagningskvitto i Skatteverkets tjänst Mina meddelanden samt avveckling av nuvarande system för hantering av enskilda mål. Besluten om återkrav kommer även att behöva anpassas för att kunna delges och vara möjliga att verkställa.

CSN arbetar för närvarande med att ersätta nuvarande systemstöd, som är föråldrat, med modern teknik. Detta arbete tar, tillsammans med det nya studiestartsstödet, det mesta av myndighetens IT-resurser i anspråk. Enligt CSN:s bedömning kan erforderlig systemutveckling för delgivning av beslut om återkrav ske först under år 2021. Vid ett eventuellt tidigare ikraftträdande kommer därför delgivning att behöva ske manuellt.

Vad gäller processkostnaderna innebär förslaget att CSN inte längre kommer att behöva betala ansökningsavgifter för ansökan om betalningsföreläggande eller tilläggsavgifter i domstol, vilket innebär besparingar för myndigheten. Kostnaden för delgivning kommer dock att flyttas från Kronofogdemyndigheten till CSN och andra förvaltningsmyndigheter.

¹⁷ Beräkningen bygger på att man väljer att delge endast de återkrav som är aktuella för verkställighet och inte samtliga återkrav, som uppgår till ca 55 000 per år.

CSN har upphandlat delgivningstjänster av ett företag som idag anlitas i de fall CSN accepterar ett erbjudande om partsdelgivning från Kronofogdemyndigheten. Detta företag debiterar för närvarande 1 100 kr per genomförd delgivning och 450 kr per misslyckad delgivning. I de fall delgivningen lyckas och Kronofogdemyndigheten meddelar ett utslag har CSN enligt nuvarande regler rätt till skälig ersättning för delgivningskostnaden, vilken normalt fastställs till 1 000 kr. Svarandens skyldighet att ersätta CSN för delgivningskostnaden (och även vissa andra processkostnader) fastställs i utslaget och kan senare tas ut genom utmätning, förutsatt att svaranden har utmättningsbara tillgångar.¹⁸ Om förslaget genomförs kommer möjligheten att ta ut delgivningskostnaden av svaranden att försvinna och i stället stanna på respektive förvaltningsmyndighet. CSN:s framtida kostnader för delgivning är därför beroende av i vilken utsträckning CSN kommer att behöva anlita delgivningsföretag.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksjuristen Malin Olofsson. I arbetet med remissvaret har även verksjuristen Ulrika Åsemar, kontrollern Linda Jansson, utredaren Eva Ekström och IT-arkitekten Jenny Modig deltagit.

Åke Svensson

Malin Olofsson

¹⁸ 48 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.