

7 Internationell utblick

7.1 Inledning

I följande avsnitt lämnas en kort redogörelse för hur kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter organiserats i några EU-stater och i Norge. Texten är med förlagets, Stiftelsen Institutet för Vidareutbildning av Jurister, Samhällsvetare och Ekonomer (VJS) medgivande hämtad från Mikael Berglunds artikel i *Ny Juridik* 4:00.¹ Artikeln återges i stort sett oförändrad med undantag för vissa redaktionella förändringar, där bl.a. inledningen och redogörelser för den svenska ordningen tagits bort, förkortningar skrivits ut och numreringen på de olika avsnitten ändrats. Beträffande källor hänvisas till den käll- och litteraturlista som återfinns i artikeln.

Av artikeln framgår att det inte finns något annat land än Sverige som valt att organisatoriskt lägga så många olika arbetsuppgifter på en och samma myndighet. Om vi begränsar oss till att enbart tala om verkställighet och borgenärsrollen är det endast Finland som har en modell som till viss del motsvarar den svenska modellen. Även i Finland är det en myndighet som verkställer betalningsförpliktelser för såväl privat- som offentligt anspråk.

7.2 Verkställighet och indrivning

Efter en översiktlig beskrivning av huvuddragen beträffande organisation och arbetsuppgifter för några europeiska stater inom verkställighets- och indrivningsområdena görs en jämförelse med den svenska organisationen. Sedan kommenteras fastighetsexekution.

I den följande framställningen avses med orden verkställighet och indrivning vidtagandet av exekutiv tvång med stöd av utsökningslagstiftning respektive de åtgärder en enskild borgenär eller

¹ Mikael Berglund, Hur är kronofogdemyndighetens arbetsuppgifter organiserade i några EU-stater och i Norge?, *Ny Juridik* 4:00 s. 51–68.

det allmännas borgenärsrepresentant med stöd av lag kan vidta för att få betalt för sin fordran eller genom att begära verkställighet för utmätning eller säkerställande av gäldenärens tillgångar.

Vid en internationell jämförelse framgår att det finns påfallande många olika nationella organisatoriska lösningar och fördelningar av arbetsuppgifter när det gäller verkställighet och indrivning av betalningsförpliktelser för privat- och offentligrättsliga fordringar.

En internationell jämförelse med några andra rättstillämpande myndigheters organisationer, t.ex. polis- och skattemyndigheter, visar även att den organisatoriska bilden framstår som jämförelsevis mer svåröverskådlig inom verkställighets- och indrivningsområdena.

För att illustrera några olika organisatoriska lösningar och fördelningen av arbetsuppgifter inom verkställighets- och indrivningsområdena följer här en genomgång av några europeiska stater.

Danmark

Verkställighet och indrivning av betalningsförpliktelser för fordringar fullgörs i Danmark av flera olika myndigheter, främst beroende på vilka slags fordringar som skall verkställas eller drivas in.

Verkställighet av betalningsförpliktelser för privaträttsliga fordringar sker, på ansökan från enskilda borgenärer, på uppdrag av fogedretten som utgör en avdelning av byretten. Fogedretten motsvaras närmast av tingsrätt i särskild "utsökningssammansättning". Huvudman för by- och fogedretterna är justitieministeriet.

Indrivning av betalningsförpliktelser för skatter sker hos skattemyndigheterna, told- och skatteregioner (skattefogdar) och kommunernas skatteförvaltningar (pantefogdar). De kommunala skatteförvaltningarna ansvarar för indrivning av personliga skatter, arbetsmarknadsbidrag och andra kommunala fordringar och de regionala told- och skatteregionerna för företagarskatter. Skatteindrivningen leds av Told- och Skat, som närmast motsvaras av Riksskatteverket, under huvudmannaskap av skatteministeriet.

Betalningsförpliktelser för böter och viten, m.m. drivs in av de lokala politimästardistrikten. Huvudman för denna verksamhet är justitieministeriet.

Studielån och TV-avgifter drivs in av hypoteksbanken, som är ett statligt organ.

England

Verkställighet av betalningsförpliktelser för privaträttsliga fordringar sker i vissa fall genom av vid grevskapsdomstolarna, County Courts, anställda exekutiva tjänstemän, bailiffs. I denna egenskap lyder de under justitieministeriet, Lord Chancellor's Department. Dessa bailiffs har även andra arbetsuppgifter än utmätningar, t.ex. att eskortera fångar och delge handlingar.

Till skillnad från proceduren vid County Court sköts verkställigheten av High Court-domar inte av tjänstemän knutna till själva domstolen, utan av en separat organisation. Ansökningar om verkställighet av High Court-domar lämnas till en under-sheriff, som är ansvarig för verksamheten inom ett distrikt. Han har en sheriff's officer till sitt förfogande, som förestår den dagliga verksamheten i distriktet, med hjälp av underställda bailiffs. De senare skall inte förväxlas med de i County Court anställda bailiffs. Samtliga dessa befattningshavare i distriktet är underställda en high sheriff, som utnämns för ett år i taget av drottningen. High sheriff är ansvarig för under-sheriffens exekutionsverksamhet. Under-sheriffen tillsätts i sin tur för ett års tid av distriktets high sheriff. High sheriff och under-sheriff är inte statsanställda tjänstemän, utan dessa befattningar utövas i privat verksamhet av egna företagare, i regel av advokater. Organisationen finansieras genom en del av de medel som inflyter till verksamheten efter viktiga verkställighetsåtgärder.

Det finns även en ytterligare kategori av bailiffs, private bailiffs. De driver in bl.a. hyror, allmänna avgifter och böter genom ett särskilt förfarande, distress procedure, som ligger utanför domstolarna. Det råder i princip etableringsfrihet för private bailiffs.

Det saknas en samordnad uppbörd och indrivning av olika skatter och avgifter i England. En myndighet, Customs and Excise, har bl.a. ansvaret för indrivning av mervärdesskatt, tullavgifter samt punktskatter på tobak, alkohol och oljeprodukter. En annan myndighet, Inland Revenue, driver in inkomstskatt, bolagsskatt, arvsskatt, stämpelavgifter och vissa andra skatter. Förutom indrivning genom utmätningförfarande har Customs and Excise och Inland Revenue möjlighet att välja indrivning genom olika slags domstolsförfaranden. Indrivning av socialförsäkringsavgifter handläggs av Contribution Agency. Transportdepartementet har ansvaret för uppbörd av fordonsskatter och kommunerna har en egen organisation för indrivning av kommunala pålagor.

Det kan noteras att Skottland, liksom Nordirland, har ett från England skiljaktigt verkställighetssystem.

Finland

Ansökan om verkställighet av betalningsförpliktelse för privaträttsliga fordringar och offentligrättsliga fordringar, t.ex. skatter, görs till häradsämbetena, utökningsavdelningarna, och i några större städer till exekutionsverken. De tvångsverkställighetsåtgärder som följer av finska utökningslagen får enbart vidtas av utökningsmännen vid häradsämbetena och exekutionsverken. Huvudman för häradsämbetena och exekutionsverken är justitieministeriet.

Länsskatteverken svarar utöver beskattning även för bl.a. skatteuppbörd och indrivning av skatter. Länsskatteverken skall, med vissa undantag, överlämna skatter och avgifter som inte betalats inom viss tid för verkställighet till häradsämbetena och exekutionsverken. Länsskatteverken har dock rätt att behålla de indrivningsärenden som kan bli föremål för specialindrivningsåtgärder. Sådana åtgärder kan bl.a. avse klarläggande av den skattskyldiges betalningsförmåga och det mest ändamålsenliga indrivningssättet, vidtagande av betalningsarrangemang, ansökan om att försätta den skattskyldige i konkurs, föra talan i konkurs, vid fusion, vid exekutiv auktion på fastighet, vid offentlig stämning, i fråga om företags saneringsförfarande och skuldsanering för privatpersoner, delta i konkursförvaltning, inleda nödvändiga rättegångar, vidta säkringsåtgärder, begära och ge internationell handräckning och ge uppgifter om obetalda skatter för publicering. Länsskatteverken leds av skattestyrelsen, som närmast motsvaras av Riksskatteverket, under huvudmannaskap av finansministeriet.

Frankrike

Verkställighet av betalningsförpliktelse för privaträttsliga fordringar, på ansökan från enskilda borgenärer, utförs av fristående privatpraktiserande utmättningsmän, huissiers de justice. En huissier de justice är en jurist, som utövar sitt yrke i privat verksamhet i lokala distrikt, och som primärt är specialiserad på verkställighet av betalningsförpliktelse.

En huissier de justice arbetar även med många andra arbetsuppgifter, med varierande inriktning. Några exempel på sådana arbetsuppgifter är utförandet av delgivningsuppdrag, avhysningsförrättningar, beskrivningar (cahier des charges) på uppdrag av borgenärer inför förestående tvångsförsäljning av fastigheter och lägenheter, bevisupptagning i form av besiktningar (constats) på uppdrag av domstol och privatpersoner, kontroll av lotterier och övervakning av val till styrelser för olika organisationer och i vissa fall även övervakning av kommunala val.

En huissier de justice utnämns av presidenten och hans yrkesutövning är offentlighetsreglerad. Huvudman för de som utövar yrket som huissier de justice är justitieministeriet.

Indrivningen av statens fordringar sker däremot av statliga indrivningsmyndigheter, trésors publics, med statsanställda utmätningsmän, huissiers du trésor. Huissiers du trésor driver in skatter, böter och avgifter och administreras av inspection générale de finance.

Indrivning av skatter sker genom skattemyndigheternas organisation. I regionerna finns lokala kontor, trésoreries, för uppbörd och indrivning. Indrivning av skatter sköts av särskilda exekutiva tjänstemän vid de skattekontor som svarar för uppbörd och indrivning, receveurs principal des impôts. Skattemyndigheten utövar statens borgenärsfunktion. Skattemyndigheterna kan lämna uppdrag för verkställighet av skatter och andra offentlighetsreglerade fordringar till huissiers de justice. Verkställigheten är i sådana fall begränsad till genomförandet av själva utmätningsförrättningen och enbart till utmätning av lös egendom. Huvudman för skattemyndigheterna är finansministeriet.

Några andra stater som liknar den "franska" modellen, när det gäller huvuddragen av hur arbetsuppgifterna är organiserade, är Belgien, Luxemburg och Nederländerna.

Norge

Betalningsförpliktelser för privaträttsliga fordringar verkställs, på ansökan från enskilda borgenärer, genom lensmansorganisationen. Lensmans huvuduppgift är att vara polischef i sitt distrikt. Lensmannen har dock även en rad andra uppgifter av varierande slag. Lensmannen verkställer främst betalningsförpliktelser i enskilda mål

men erhåller även indrivningsuppdrag avseende skatter och avgifter från skattefogdar och kemnerkontor.

Lensmannen är ordinarie namnsman (exekutor), vilket närmast är jämförbart med utmätningsman. Därutöver finns det s.k. saer-namnsmenn, vilka kan vara skattefogdar eller kommunekasserer. De senare har en slags fullmakt eller delegation att verkställa.

Till lensmannens övriga arbetsuppgifter kan t.ex. höra att vara notarius publicus, sköta organisationen vid allmänna val, uppträda som skiftesrett och i den egenskapen upprätta bouppteckning vid dödsfall och i konkurser. Lensmannens arbetsuppgifter liknar delvis de som tidigare utfördes i Sverige av landsfiskalen. Huvudman för lensmannsorganisationen är justitieministeriet.

Indrivning av betalningsförpliktelser för skatter kan ske genom skattefogden och kemneren/kommunekassereren. I varje län (fylke) finns en skattefogde, vars väsentliga arbetsuppgift består i att kräva in mervärdesskatt, punktskatter och gåvo- och arvsskatt. Indrivningsuppdrag för sådana skattefordringar kan lämnas av skattefogden till lensmannen. Under skattefogdarna lyder kemneren/kommunekassererna, som är kommunalt anställda exekutorer. Dessa driver in skatter och avgifter för stat och kommun och har också befogenhet att ansöka om gäldenärens försättande i konkurs. Kemneren/kommunekassereren har även andra arbetsuppgifter, t.ex. att vara ekonomichef i staden/kommunen. Verksamheten leds av skattedirektoratet under huvudmannaskap av finansministeriet.

Statens Innkrevingscentral administrerar centralt indrivning av obetalda krav från landets polismyndigheter. Huvudman för verksamheten är finansministeriet.

Tyskland

Verkställighet av betalningsförpliktelser för privaträttsliga fordringar, på ansökan av en enskild borgenär, sker genom vid domstol anställda, särskilda utmätningsmän, Gerichtsvollzieher, när det gäller lös egendom. De har en egen kontorsorganisation men är anställda av delstaternas justitieminister. De avlönas bl.a. genom viss provision av vad de driver in. Utmätning av fast egendom, fordringar och andra rättigheter görs av en särskild avdelning hos Amtsgericht, Vollstreckungsgericht. Löneutmätning kan också äga rum i enskilda mål och beslutas då av Vollstreckungsgericht.

Huvudman för domstolarna och de särskilda utmättningsmännen, Gerichtsvollzieher, är delstaternas justitieministerier.

Indrivning av betalningsförpliktelser för offentligrättsliga fordringar sker genom en särskild organisation inom de lokala skattemyndigheterna, Vollziehungsbeamte der Finanzämter. I Tyskland finns ett stort antal Finanzämter inom delstaterna, som bl.a. driver in olika slags skatter. De kronofogdar som bl.a. driver in skatter är knutna till delstaternas finansministerier. Bundesamt für Finanzen, som närmast motsvaras av Riksskatteverket, leder delstaternas skattemyndigheter under huvudmannaskap av det federala finansministeriet.

En stat som liknar den ”tyska” modellen, när det gäller huvudragen av hur arbetsuppgifterna är organiserade, är Österrike.

Sverige jämfört med några andra europeiska stater

Det finns skillnader när det gäller andra europeiska staters sätt att organisera verkställighetsuppgifterna jämfört med Sverige. Det gäller även uppgiften att företräda det allmänna som borgenärsrepresentant, när gäldenären inte frivilligt betalt sin offentligrättsliga skuld, vid indrivning av t.ex. skatteskulder.

En skillnad är att verkställighet av betalningsförpliktelser för privaträttsliga fordringar i regel i andra europeiska stater sker åtskilt från indrivningen av betalningsförpliktelser för skatter.

Verkställighet av privaträttsliga betalningsförpliktelser sker i Belgien, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna genom Huissier de Justice-organisationen, i Norge genom lensmansorganisationen och i Tyskland och Österrike genom särskilda utsökningsmän anställda vid domstolarna.

I vissa europeiska stater förutsätter dock den faktiska verkställigheten av en betalningsförpliktelse för en privaträttslig fordran, till skillnad från t.ex. i Sverige, att domstol i viss omfattning även medverkar genom att fatta beslut under själva verkställighetsförfarandet. Detta är bl.a. fallet i Danmark, Italien och Spanien.

Verkställighet av betalningsförpliktelser för skatter sker i regel i andra europeiska stater genom skattemyndigheternas organisationer.

En annan skillnad är att uppgiften att företräda det allmänna som borgenärsrepresentant när gäldenären inte frivilligt betalar sin skuld, t.ex. skatteskulder, i regel i andra europeiska stater utförs

genom skattemyndigheternas organisationer som en del i det totala uppbördsförfarandet.

Till skillnad från i Sverige finns det dock i Finland ett delat ansvar för indrivning av skatter då den kan ske både genom länskattemyndigheterna och genom häradsämbetena/exekutionsverken.

I både Sverige och Finland sker emellertid verkställigheten för betalningsförpliktelser för både privat- och offentligrättsliga fordringar vid en myndighet, kronofogdemyndigheten respektive häradsämbetena/exekutionsverken. Ansvaret för utövningen av exekutiv tvång vid verkställighet enligt de nationella utsökningslagstiftningarna ligger på dessa myndigheter.

Flera europeiska indrivnings- och verkställighetsorganisationer utanför Norden liknar, mer eller mindre, den ”franska” modellen, t.ex. Belgien, Nederländerna och Luxemburg eller den ”tyska” modellen, t.ex. Österrike.

I den ”franska” modellen sker verkställighet av betalningsförpliktelser för privaträttsliga fordringar genom en Huissier de Justice, som utövar sitt yrke i privat verksamhet. Indrivning av betalningsförpliktelser för skatter sker genom skattemyndigheterna.

I den ”tyska” modellen sker verkställighet av betalningsförpliktelser för privaträttsliga fordringar genom vid domstol anställda utsökningsmän. Indrivning av betalningsförpliktelser för skatter sker genom skattemyndigheterna. I den tyska modellen arbetar statstjänstemän med samtliga indrivnings- och verkställighetsuppdrag.

Fastighetsexekution

I Sverige ligger ansvaret för fastighetsexekution på kronofogdemyndigheten. I många andra EU-stater är det vanligt att fastighetsexekution äger rum under, mer eller mindre aktiv, ledning och medverkan av domstol.

7.3 Summarisk process

Ansvaret för uppgiften att fatta beslut i summarisk process ligger i samtliga EU-stater, utom i Sverige, på domstol. Detta förhållande får indirekt sin bekräftelse genom att Brysselkonventionen, som i princip även omfattar anspråk som prövats i summarisk process,

förutsätter att saken skall avgöras eller har avgjorts av en domstol. Samtliga EU-stater har, i olika skeden, tillträtt konventionen efter att de blivit medlemmar av EU. Med uttrycket ”domstol” i Brysselkonventionens bemärkelse avses också kronofogdemyndigheten när det gäller summarisk process i mål om betalningsföreläggande och handräckning.

I Norge handläggs den summariska processen i ett forlikningsråd, som finns i varje kommun. Forlikningsrådet är en lekmannadomstol med tre medlemmar och har rätt att döma i mål där parterna är överens oavsett beloppets storlek. Om parterna inte är överens måste sökanden vända sig till den herredsrett eller byrett, till vilken svaranden hör.

7.4 Tillsyn i konkurs

Uppgiften att utöva tillsyn över förvaltningen i ett konkursförfarande har organiserats på varierande sätt i olika stater.

I flera europeiska stater utövas tillsynen över konkursförvaltningen under, mer eller mindre aktiv, ledning och medverkan av domstol. Konkurstillsyn utövas av domstol i Belgien, Danmark, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Borgenärernas möjligheter att utöva inflytande under konkursförvaltningen varierar i olika stater. I t.ex. Danmark och Norge kan borgenärerna genom en borgenärsförsamling ibland utöva ett betydande inflytande över konkursförvaltningen.

I Finland övervakar konkursombudsmannen förvaltningen av konkursbon. Konkursombudsmannen är en oberoende myndighet som är organisatoriskt anknuten till justitieministeriet. Till ombudsmannens arbetsuppgifter hör bl.a. att följa verksamheten i konkursbon samt genom initiativ, råd och anvisningar främja och utveckla god boförvaltningssed, övervaka att ett konkursbo sköts enligt lag och god boförvaltningssed och att boförvaltarna sköter sitt uppdrag på behörigt sätt, vid behov sörja för att gäldenärens räkenskaper och verksamhet granskas samt vidta nödvändiga åtgärder då han fått kännedom om försummelser och missbruk eller andra omständigheter som kräver rättelse. Konkursombudsmannen har också befogenheter att utföra inspektioner rörande gäldenärens och konkursbons verksamhet. Ombudsmannen har även samma

rätt som gäldenären eller konkursboet att få uppgifter om dessas verksamhet och ekonomiska situation.

7.5 Skuldsanering

Uppgiften att besluta om skuldsanering, på ansökan av en gäldenär som är fysisk person, har organiserats på varierande sätt i olika stater.

Efter en översiktlig beskrivning av huvuddragen beträffande organisation och arbetsuppgifter för några europeiska stater inom skuldsaneringsområdet görs en jämförelse med den svenska organisationen.

Förfaranden, som delvis är mycket olika, men som liknar och har samma syfte som det svenska skuldsaneringsförfarandet finns även, för gäldenärer som är fysiska personer, i några andra europeiska stater: Danmark, England, Finland, Frankrike, Norge och Tyskland.

Danmark

I Danmark inger gäldenären sin ansökan om skuldsanering till skifteretten som utgör en avdelning av byretten. Om skifteretten beslutar att inleda skuldsanering utser domstolen en rätts medhjälpare, i regel en advokat, för det fortsatta förfarandet. Skifterettens beslut om skuldsanering kan överklagas till landsretten.

England

I England kan en ansökan om utfärdandet av en "administration order" ges in av gäldenären till lokala domstolar, County Courts (grevskapsdomstolar), vilket kan ge viss möjlighet till skuldsanering utom konkurs. Ansökningar om administration orders är dock relativt ovanligt i England.

Finland

Den finska lagstiftningen medger att gäldenären själv ansöker om skuldsanering hos allmän underrätt, dvs. tingsrätten. Om tingsrätten beslutar att inleda skuldsanering kan domstolen förordna en

utredare för att utarbeta ett förslag till betalningsprogram och för att förhandla med gäldenären och borgenärerna. Utmättningsmännen (kronofogdarna) förordnas många gånger som utredare. Utredningsuppdraget utförs då inte som ett tjänsteåliggande. När utredaren har fullgjort sitt uppdrag eller om utredningen ändå är komplett, tar domstolen ställning till om det föreslagna betalningsprogrammet skall fastställas.

Frankrike

I Frankrike kan, på initiativ av gäldenären, ett frivilligt ackordsförfarande inledas inför en "commission administrative", som finns i varje län ("département") för att försöka åstadkomma en uppgörelse mellan gäldenären och hans huvudborgenärer. Kommissionen är sammansatt av tjänstemän från olika myndigheter och av representanter från några intressesammanslutningar. Om det frivilliga ackordsförfarandet misslyckas kan i stället ett skuldsaneringsförfarande inledas vid domstol, "Tribunal d'instance". Om en frivillig uppgörelse om skuldsanering inte går att åstadkomma i domstolen kan den fatta ett tvingande beslut om skuldsanering.

Norge

Först efter det att gäldenären själv försökt nå en uppgörelse med sina borgenärer kan han ansöka om skuldsanering hos namsmannen (utmättningsmannen). Namsmannen har en allmän utredningsskyldighet och skyldighet att vägleda gäldenären under skuldsaneringsförfarandet. Namsmannen kan även förordna en medhjälpare under förfarandet, t.ex. en advokat, revisor eller annan ekonom. Namsmannen kan avslå en ansökan om skuldsanering, men har inte rätt att själv besluta om skuldsanering. När namsmannen anser att ärendet är tillräckligt utrett överlämnas det till namsretten, som närmast motsvaras av tingsrätt i särskild "utsökningssammansättning", för beslut. Om namsretten beslutar att inleda skuldsanering kan en frivillig uppgörelse träffas hos namsmannen. Om borgenärerna motsätter sig förslaget kan namsretten besluta om tvingande skuldsanering.

Tyskland

I Tyskland kan en gäldenär, utan krav på samtycke från borgenärernas sida, ansöka om skuldbefrielse ("Restschuldbefreiung") efter konkurs till en domstol, "Insolvenzgericht". Reglerna om sådan skuldbefrielse kan sägas vara en kombination av skuldbefrielse efter konkurs och ett fristående konkursinstitut. Ansökan kan inges till domstolen i samband med konkursansökan eller senare.

Sverige jämfört med några andra europeiska stater

I flera europeiska stater beslutar domstolar om frivillig skuldsanering. Vid sin genomgång har Mikael Berglund inte funnit någon annan europeisk stat, som i likhet med Sverige, valt att lägga ansvaret för beslut om frivillig skuldsanering på en myndighet.

I samtliga europeiska stater som omfattas av framställningen fattas beslut om tvingande skuldsanering av domstol.

8 Förestående förändringar

8.1 Det nya Skatteverket

Fr.o.m. den 1 januari 2004 avses en ny organisation av skatteförvaltningen träda i kraft. De nuvarande tio skattemyndigheterna och Riksskatteverket föreslås avvecklade. I stället avses en ny för hela landet gemensam skattemyndighet, Skatteverket, bildas (prop. 2002/03:99). Propositionen grundas på förslag i departementspromemorian (Ds 2002:15) Det nya Riksskatteverket, som i sin tur är en bearbetning av en inom Riksskatteverket upprättad rapport (RSV Rapport 2001:11) En ny skattemyndighet.

Den nuvarande organisationen med tio skattemyndigheter och en central förvaltningsmyndighet är relativt ny; den trädde i kraft den 1 januari 1999. Den har trots detta uppfattats som stelbent, och de kvarvarande myndighetsgränserna mellan regionerna och mellan regionerna och Riksskatteverket har ansetts utgöra ett hinder för att skatteförvaltningens resurser skall kunna tas till vara på ett optimalt sätt och även begränsa möjligheterna till effektiv kompetensutveckling.

I propositionen påpekas att myndighetsgränserna inom skatteförvaltningen numera i stort sett inte fyller något egentligt behov från verksamhetssynpunkt annat än när det gäller ansvarsfördelningen. Tvärtom utgör de administrativa gränserna och därav följande formalia ett hinder för en rationell verksamhet (prop. 2002/03:99 s. 212). Som fördelar med att slopa myndighetsgränserna inom skatteförvaltningen nämns i propositionen följande.

- Formerna för ledning och styrning kan utvecklas.
- Möjligheterna till koncentration och specialisering ökar inom administrationsområdet.
- Det blir lättare att ta hänsyn till befolknings- och näringslivsförändringar.

- Flexibiliteten i organisationen ökar påtagligt eftersom det blir avsevärt lättare att flytta arbetsuppgifter och material inom skatteförvaltningen utan att personalen behöver flyttas. Detta innebär sammantaget att det blir lättare att jämna ut skillnader i arbetsbelastningen.
- Möjligheterna till specialisering av arbetsuppgifter underlättas. Därigenom kan personalens kompetens höjas vilket får positiva effekter på ärendehandläggningen.
- Hanteringen av sårbarhets- och bärkraftsfrågor förenklas, t.ex. beträffande s.k. smala arbetsuppgifter.
- Möjligheterna att utnyttja datorstödet förbättras.
- Skatteförvaltningens förmåga förbättras att inom givna ekonomiska ramar tillhandahålla tjänster på ett sådant sätt att de ger största möjliga nytta för medborgare, företag, kommuner, organisationer m.fl.
- En enhetlig rättstillämpning underlättas eftersom Riksskatteverket i dag inte formellt kan styra över skattemyndigheternas beslutsfattande annat än i begränsad omfattning.
- Samordningen vid internationella handräckningsinsatser och vid åtgärder mot internationella skatteflyktsupplägg underlättas.

En sammanslagning av Riksskatteverket med de nuvarande skattemyndigheterna innebär emellertid även problem som måste lösas.

I den nya organisationen är det inte givet att taxeringsbeslut fattas på den ort där den skattskyldige är bosatt. Detta kan medföra olägenheter för den skattskyldige om det blir aktuellt att lämna muntliga upplysningar inför skattenämnden eller den skattskyldige vill ha personlig kontakt med den tjänsteman som handlägger hans ärende.

Riksskatteverket kan i dag överklaga skattemyndighetens beslut. Om skatteförvaltningen blir en enda myndighet kan myndigheten inte överklaga sina egna beslut. Detta problem kan dock åtgärdas genom att en funktion som allmänt ombud inrättas.

En omvandling av skatteförvaltningen till en enda myndighet innebär en stor och komplex myndighet, vilket kan innebära risk för en tröghet i beslutsfattandet inom organisationen. Med hänsyn till möjligheten att ge myndigheten en relativt platt organisation och till möjligheterna till delegering av arbetsuppgifter skall dock enligt propositionen denna risk inte överdrivas.

Enligt regeringen är nackdelarna med en enmyndighetslösning blygsamma i förhållande till fördelarna. Nackdelarna kan dessutom bemästras. Effektivitetsskäl talar för att även Riksskatteverket innefattas i den nya myndigheten. För att detta skall kunna ske måste emellertid de problem som kan uppkomma i förhållande till kronofogdemyndigheterna lösas. En övergång till färre och större statliga myndigheter förbättrar påtagligt möjligheterna att upprätthålla en god kvalitet i alla delar av verksamheten (a. prop. s. 219). Man bör därför ta tillvara samtliga de fördelar som följer av den föreslagna omorganisationen av skatteförvaltningen så snart som möjligt. Eftersom ett tillräckligt underlag för regeringen att kunna ta ställning till frågan om kronofogdemyndigheternas framtida organisation inte finns anser regeringen att reformen bör ske i två steg där det första innebär en sammanslagning av skattemyndigheterna och Riksskatteverket.

I avvaktan på ett beslut om kronofogdemyndigheternas framtida organisation föreslås en övergångslösning under en begränsad tid. Regeringen menar att det under en övergångstid bör kunna accepteras att Skatteverket fungerar som central myndighet för kronofogdemyndigheterna, trots att myndigheten samtidigt kommer att svara för det operativa arbetet inom skatteförvaltningen. En förutsättning är dock att det inom Skatteverket tydliggörs en skiljelinje mellan uppgiften som central myndighet för kronofogdemyndigheterna och övrig verksamhet. Detta föreslås ske genom att den person inom Skatteverket som har det högsta ansvaret för ledningen av kronofogdemyndigheterna utses av regeringen och är en annan person än den som svarar för den övriga verksamheten. Den som skall svara för ledningen av kronofogdemyndigheterna bör ha sin anställning inom Skatteverket men stå helt självständig från myndigheten när det gäller den operativa ledningen och materiella styrningen inom kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde. De nödvändiga författningsbestämmelserna avses tas in i övergångsbestämmelser till en ny förordning med instruktion för Skatteverket. Vissa justeringar behövs även i förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet.

Remissinstanserna har över lag ställt sig positiva till den föreslagna sammanslagningen. De fåtal remissinstanser som avstyrker förslaget har inte något emot sammanslagningen som sådan men anser att den inte bör genomföras förrän frågan om kronofogdemyndigheternas framtida ställning har lösts. Den föreslagna övergångslösningen med Skatteverket som central myndighet inom

kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde möter hos några remissinstanser starka invändningar. Näringslivets Skattedelegation understryker att det är av största vikt för allmänhetens förtroende för indrivningsväsendet att statens roll som indrivare av fordringar och rollen som borgenär hålls isär. Några remissinstanser anser att sammanslagningen av skattemyndigheterna och Riksskatteverket inte bör ske förrän frågan om kronofogdemyndigheternas framtida ställning har lösts. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att det finns starka invändningar av principiell natur mot att inordna kronofogdemyndigheterna i Skatteverket, främst med anledning av kronofogdemyndigheternas borgenärsuppgifter i såväl allmänna som enskilda mål samt deras verksamhet rörande konkurstillsyn, skuldsanering och summarisk process. Västmanlands läns tingsrätt menar att dubbelrollen kan göra att kronofogdemyndigheternas oberoende kan komma att ifrågasättas. Malmö tingsrätt anser att den föreslagna lösningen av principiella skäl inte är godtagbar. Detta gäller även om man inom Skatteverket försöker skapa en fristående ledning av kronofogdemyndigheterna. Justitiekanslern ifrågasätter om det inte går att avvakta ordentliga överväganden beträffande den exekutiva verksamhetens organisation för att slippa konstruktionen med en inte särskild lyckad övergångslösning. Även Jusek och Föreningen Sveriges kronofogdar motsätter sig den föreslagna lösningen. Andra remissinstanser (Sveriges Domareförbund och Svenska kreditföreningen) menar att övergångslösningen kan accepteras endast under en kort övergångstid.

Omorganisationen antas i princip inte få några kostnadskonsekvenser. Däremot torde förutsättningar skapas för en effektiv skattekontroll (a. prop. s. 284).

8.2 Nya förmånsrättsregler

Genom lagändringar som träder i kraft den 1 januari 2004 avskaffas skatteförmånsrätten. Löneförmånsrätten och lönegarantin förändras i viss mån och en ny företagsinteckning ersätter dagens företagshypotek (prop. 2002/03:49, bet. 2002/03:LU17, rskr. 2002/03:222, SFS 2003:528 m.fl.). Regeringens förslag grundas på Förmånsrättskommitténs betänkande Nya Förmånsrättsregler (SOU 1999:1). Reformen skall underlätta för företag att genomföra företagsrekonstruktion i stället för att gå i konkurs. En avskaffad skatteförmånsrätt och en begränsad ny företagsinteckning avses medföra ett mer

jämställt borgenärskollektiv, där borgenärerna blir mer intresserade av att i en insolvenssituation gemensamt finna rekonstruktionslösningar av olika slag (a. prop. s. 67).

Fordringar på skatt och allmänna avgifter har förmånsrätt i konkurs i de fall och med de begränsningar som föreskrivs i lag (11 § förmånsrättslagen [1970:979]). I lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. anges i vilka fall och med vilka begränsningar förmånsrätten gäller. Förmånsrätten har vid upprepade tillfällen vidgats och omfattar numera bl.a. inkomstskatt, förmögenhetsskatt, fastighetsskatt, mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter och egenavgifter samt flera punktskatter. Skatteförmånsrätten gäller efter de särskilda förmånsrätterna, dvs. främst panträtt i viss egendom och företagshypotek, och efter förmånsrätten för nya fordringar under en rekonstruktion men före förmånsrätten för arbetstagares fordringar på lön och pension. Avskaffandet av skatteförmånsrätten är en väsentlig del av reformen. En borgenär vars fordran är förenad med förmånsrätt deltar inte i en ackordsförhandling. Ett framgångsrikt ackord har hittills förutsatt att staten deltar frivilligt. Ett avskaffande av förmånsrätten medför att staten får större anledning att bevaka sina fordringar mera aktivt än för närvarande och att medverka vid ackordsförhandlingar, vilket torde förbättra möjligheterna till företagsrekonstruktioner (a. prop. s. 72).

Fram till den 1 juli 1979 fick vissa fordringar, bl.a. statens fordringar på böter och viten, betalt först efter oprioriterade fordringar; de var s.k. efterställda fordringar. Denna ordning återinförs nu.

En vid sidan av avskaffandet av skatteförmånsrätten central förändring är att ersätta företagshypoteket med en ny företagsinteckning. Företagshypoteket är förenat med särskild förmånsrätt i den lösa egendom, t.ex. varulager och fordringar, som tillhör näringsidkaren och verksamheten. Vissa kategorier av lös egendom, t.ex. kassa- och banktillgodohavanden, undantas dock från inteckningsunderlaget. Regeringen menar att en kreditgivare kan lita för mycket till ett företagshypotek som säkerhet och därför inte gör en tillräckligt ingående prövning av kredittagarens återbetalningsförmåga. Det finns också en risk att kreditgivare i alltför hög grad litar på den goda förmånsrätt som hypoteket ger och inte tillräckligt aktivt bidrar till att ett företag i ekonomiska svårigheter rekonstrueras (a. prop. s. 93).

Den nya företagsinteckningen skall ge allmän förmånsrätt i 55 procent av värdet av all gäldenärens egendom som återstår sedan

fordringar med bättre förmånsrätt har fått betalt (bet. 2002/03:LU17 s. 15). En företagsinteckning, som har en något sämre ställning än företagshypoteket i dag innebär att en kreditgivare i högre grad får fokusera på kredittagarens möjlighet att återbetala, och kredit skulle då lämnas framför allt till sådana företag som har mera långsiktigt goda möjligheter att driva verksamhet. När säkerheten är mindre god får en kreditgivare också anledning att följa upp krediten bättre, t.ex. genom krav på ökad rapporteringsskyldighet och liknande. Kreditgivarens roll vid en företagsrekonstruktion borde också bli mer framträdande. Med en mindre god säkerhet får en kreditgivare skäl att ingripa tidigare och vara mer aktiv, vilket bör underlätta företagsrekonstruktioner. Det anses nämligen att det huvudsakliga skälet till att företagsrekonstruktioner misslyckas är att de påbörjas alltför sent.

De samlade effekterna av reformen bedöms innebära ett ökat återflöde till staten. Den omständighet som har störst betydelse för statens kostnader på grund av konkurser är konkursutvecklingen och tidpunkten för insolvenshanteringen, inte tillgången till en förmånsrätt. Det har stor betydelse att antalet konkurser minskar och att insolvenshanteringen tidigareläggs också för företagens samlade kostnader för konkurser. Det staten och andra borgenärer vinner mest på är att de verksamheter som har lönsamhetsutsikter rekonstrueras och att de förlustbringande verksamheterna avvecklas tidigare än vad som nu är fallet (a. prop. s. 112).

Ett syfte med reformen är att skatteförvaltningen och exekutionsväsendet genom att ändra sitt arbetssätt skall öka sina insatser avseende bl.a. uppföljning av krediter och medverkan vid rekonstruktion av företag. Skatteförvaltningen kommer således att behöva göra relativt betydande insatser såväl för att bevaka sina egna fordringar som genom att delta vid ackordsförhandlingar i större utsträckning än i dag. Detta kommer att leda till ökat resursbehov. Riksskatteverket har beräknat detta till 130 mkr. Regeringen delar Riksskatteverkets uppfattning att reformen förutsätter ökade insatser från skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas sida. De dynamiska effekterna är i stor utsträckning beroende av hur staten agerar i sin roll som borgenär. Myndigheterna skall i enlighet med detta ges behövliga resurser (a. prop. s. 112).

Reformen får endast i begränsad utsträckning effekter för den kategori av galdenärer som är fysiska personer. Det är sällan motiverat att försätta en fysisk person i konkurs och företagshypotek förekommer enbart i näringsverksamhet.

8.3 Konkurstillsynsutredningens förslag

Konkurstillsynsutredningen avlämnade i juni 2000 sitt betänkande Ny konkurstillsyn (SOU 2000:62). Utredningens ursprungliga uppdrag var att utreda bl.a. vilken inriktning och vilket närmare innehåll konkurstillsynen skulle ha (dir. 1997:74). I den delen föreslog utredningen en ny inriktning varvid tillsynsorganet bl.a. skulle utöva en efter det enskilda ärendet anpassad, selektiv tillsyn över att förvaltningen främjade bästa möjliga utfall för borgenärerna och tillgodosåg samhällets intressen vid konkurs. Huvudvikten i tillsynen skulle enligt förslaget ligga på det ekonomiska planet (SOU 2000:62 s. 441 ff.).

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1999:20) utökades utredningens uppdrag till att även omfatta att förutsättningslöst överväga hur den framtida tillsynsfunktionen skulle vara organiserad, alltjämt med utgångspunkt i att konkurstillsynen skulle vara offentlig. Tilläggsdirektiven hade föranletts av ett riksdagsbeslut grundat på ett betänkande från lagutskottet (bet. 1998/99:LU11, rskr. 1998/99:158). I betänkandet uttalade utskottet att det var viktigt att konkurstillsynen var utformad så att dess opartiskhet inte kunde ifrågasättas och att den skapade förtroende hos de berörda. Lagutskottet konstaterade därvid att Förmånsrättskommitténs betänkande (Nya förmånsrättsregler, SOU 1999:1) i vilket bl.a. föreslås att statens förmånsrätt för skatter och avgifter skall avskaffas, torde innebära att kronofogdemyndigheterna i egenskap av företrädare för staten som borgenär måste ikläda sig en mer aktiv borgenärsroll. Kronofogdemyndighetens kritiserade dubbelroll som tillsynsmyndighet och borgenärsföreträdare skulle därigenom enligt utskottet bli mer påtaglig än tidigare både från principiella och praktiska utgångspunkter.

I organisationsfrågan konstaterar Konkurstillsynsutredningen inledningsvis att tillsynsmyndigheten inte till fullo är att betrakta som en självständig myndighet (SOU 2000:62 s. 327). Vilken betydelse detta har i praktiken är enligt utredningen svårt att avgöra. Oavsett om det finns fog för det hävdas emellertid i den allmänna debatten fortfarande från en del håll att kronofogdemyndigheten ikläder sig dubbla roller genom att dels företräda staten i dess egenskap av skatteborgenär i konkurs, dels utöva tillsynen över konkursförvaltningen. Sådana synpunkter hade också kommit fram bl.a. vid utredningens hearing. Visserligen har från statens sida skapats vissa garantier mot risken att myndigheten misstänks för

obehörigt hänsynstagande, t.ex. genom den särskilda jävsregeln i konkurslagen. Tillsynsmyndigheten är också, i likhet med andra myndigheter, skyldig att iaktta det i 1 kap. 9 § regeringsformen inskrivna kravet på objektivitet i sin verksamhet. Det kan dock enligt utredningen ifrågasättas om detta innefattar tillräckliga garantier mot den tänkbara risken för intressekonflikter. Utredningen menar att dess förslag om en efter det enskilda ärendet anpassad, selektiv tillsyn, sätter önskemålet om att tillsynsmyndigheten i allas ögon framstod som opartisk än mer i centrum än tidigare.

Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att man måste överge den nuvarande konstruktionen med kronofogdemyndighet som tillsynsmyndighet och skapa en ny, självständig myndighet. Utredningen föreslår därför att den offentliga konkurstillsynen skall utövas av en självständig, rikstäckande myndighet, Konkurstillsynsmyndigheten, som varken skall vara inordnad under kronofogdemyndighetens budgetansvar eller lyda under Riksskatteverket.

Myndigheten föreslås vara regionalt förankrad och indelad i sju enheter för den löpande verksamheten i olika regioner. Enheternas kansliorter föreslås vara Malmö, Jönköping, Göteborg, Stockholm, Eskilstuna, Härnösand och Umeå med en central funktion placerad i Stockholm.

Vid remissbehandlingen av betänkandet ställde sig många remissinstanser kritiska till förslaget om en fristående konkurstillsynsmyndighet. Det fördes fram att de principiella betänkligheterna som utredningen åberopat inte var tillräckliga för att ensamt motivera en så genomgripande reform, särskilt inte som liknande principiellt betingade rollkonflikter kunde återfinnas inom flera andra av kronofogdemyndighetens verksamhetsgrenar.

8.4 Lönegaranti

Det nuvarande regelsystemet vad gäller lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497) beskrivs översiktligt i avsnitt 4.4. Lönegarantin är föremål för översyn i flera avseenden.

Förmånsrättskommittén föreslog i sitt huvudbetänkande Nya förmånsrättsregler (SOU 1999:1) att lönegaranti skall utgå även vid företagsrekonstruktion.¹ Regeringen har i prop. 2002/03:49 Nya

¹ Nya förmånsrättsregler, SOU 1999:1, s. 243 ff. och 353 ff.

förmånsrättsregler (s. 88 ff.) förklarar sig dela kommitténs uppfattning i denna del men konstaterat att det krävs ytterligare underlag innan förslag kan läggas fram. Genom departementspromemorian Förslag om införande av lönegaranti vid företagsrekonstruktion (Ds 2003:17) finns nu ett sådant underlag.

I promemorian föreslås att det införs en statlig lönegaranti vid företagsrekonstruktion. Lönegarantin vid företagsrekonstruktion föreslås utformas i huvudsak på ett sätt som motsvarar vad som kommer att gälla för lönegaranti vid konkurs efter ikraftträdandet av lagändringarna om nya förmånsrättsregler. Rekonstruktören skall fatta beslut om lönegaranti vid företagsrekonstruktion. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en översyn av den administrativa hanteringen vid lönegaranti.² Statskontoret föreslår i sin rapport att budgetansvaret för lönegarantimedlen överförs från Kammarkollegiet till Riksskatteverket och att konkursförvaltarna övertar länsstyrelsernas ansvar för utbetalning av lönegarantimedlen. Enligt förslaget skall kronofogdemyndigheterna behålla sin tillsynsfunktion och dessutom överta länsstyrelsens ansvar för utanordnandet av lönegarantimedlen – nu till konkursförvaltarna – samt bevakningen av statens fordringar i konkurser med anledning av lönegarantiutbetalningarna.

Regeringen har för avsikt att utreda den långsiktiga finansieringen av lönegarantiinstitutet. I vilken form detta kommer att ske är under beredning i Regeringskansliet.

Vidare bereds inom Regeringskansliet frågan om implementering av lönegarantidirektivet (Rådets direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens). Direktivet ger möjlighet för en arbetstagare att under vissa förutsättningar göra lönegaranti gällande för fordringar mot arbetsgivare som försatts i konkurs i annan medlemsstat. Enligt direktivet får de institutioner inom respektive medlemsstat som hanterar frågor om lönegaranti en skyldighet att ha informationsutbyte med varandra.

² Statskontorets rapport, En samlad administration av lönegarantin (1999:20).

8.5 Skuldsaneringsutredningen

Skuldsaneringslagen (1994:334) har sedan ikraftträdandet den 1 juli 1994 varit föremål för flera utvärderingar. Bl.a. har Riksdagens revisorer genomfört två utvärderingar. I den senaste utvärderingen granskades tillämpningen av skuldsaneringslagen särskilt med inriktning mot kommunernas och kronofogdemyndigheternas uppgifter och ansvar. I granskningen konstaterades bl.a. att särskilt kronofogdemyndigheternas handläggningstider var alltför långa och att rollfördelningen framför allt mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna var oklar. Revisorerna anmälde i oktober 2000 granskningen till riksdagen med förslag angående tillämpningen av skuldsaneringslagen (förs. 2000/01:RR4).

Med anledning av bl.a. Riksdagens revisorers förslag tillkännagav riksdagen under våren 2001, att tiden var mogen för en förutsättningslös, samlad och övergripande uppföljning och utvärdering av tillämpningen av skuldsaneringslagen samt att det fick ankomma på regeringen att ta initiativ till och bestämma de närmare formerna för utvärderingen (bet. 2000/01:LU12). Regeringen har härefter beslutat att tillsätta en särskild utredare för att utvärdera och göra en översyn av skuldsaneringslagen, Skuldsaneringsutredningen. Utredningen skall redovisa uppdraget senast den 31 december 2003. Skuldsaneringsutredningen och Utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid har i sina respektive direktiv ålagts en samrådsskyldighet.

Enligt direktiven till Skuldsaneringsutredningen (dir. 2002:139) skall utvärderingen i första hand avse förfarandet i skuldsaneringsärenden. Utredaren skall utifrån utvärderingen bedöma om det nuvarande systemet för skuldsanering är ändamålsenligt mot bakgrund av lagens syften eller om systemet bör ändras i grunden.

I uppdraget ligger att lämna förslag till åtgärder som förbättrar det nuvarande systemet eller, om utredningen finner att det finns skäl för det, lämna förslag till ett nytt system för skuldsanering. Utredningen skall särskilt undersöka vilka möjligheter det finns att förkorta handläggningstiderna i skuldsaneringsärenden och i det sammanhanget bl.a. granska rollfördelningen mellan ansvariga myndigheter.

Utredningen har således mandat att lämna förslag som helt kan förändra den nuvarande ordningen.

8.6 Företrädaransvar

I prop. 2002/03:128 Företrädaransvar m.m. föreslås att rättsläget återställs till vad som gällde före skattebetalningslagens tillkomst. Ett krav på att företrädaren skall ha handlat uppsåtligt och grovt oaktsamt för att kunna åläggas betalningsskyldighet återinförs. En möjlighet att medge befrielse från betalningsskyldighet i enlighet med vad som tidigare gällde enligt 77 a § uppbördslagen (1953:272) m.fl. lagrum införs.

Vidare föreslås att beslut om företrädaransvar skall fattas av allmän förvaltningsdomstol i stället för av allmän domstol. Därigenom uppnås samordningsfördelar i de fall även själva skattefrågan är tvistig. Möjligheten att träffa utomprocessuell överenskommelse om betalningsansvaret skall finnas kvar trots att processen flyttas över till allmän förvaltningsdomstol. En uttrycklig bestämmelse föreslås om under vilka omständigheter en överenskommelse får ingås. Det föreslås dessutom att det skall införas en möjlighet för företrädaren att föra talan om den grundläggande skattefordringen under förutsättning att talan om betalningsskyldighet enligt reglerna om företrädaransvar väckts vid domstol.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

8.7 Stämningmannadelgivning

Polisverksamhetsutredningen föreslår i sitt delbetänkande Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) bl.a. att arbetet med stämningmannadelgivning skall flyttas från polisen till kronofogdemyndigheterna. Betänkandet har remissbehandlats. Förslagen bereds nu vidare inom Justitiedepartementet.

9 Borgenärsuppgifterna

- Borgenärsuppgifterna skall skiljas från de verkställande uppgifterna.
- Regler om uppskov, i stort motsvarande dem i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., skall föras in i utsköningsbalken och göras tillämpliga även på E-mål. Beslut om uppskov (med utredningens terminologi beslut om anstånd) blir därmed en verkställande uppgift. Förutom beslut om anstånd skall beslut om avbetalningsplan och tagande av säkerhet samt avräkning ses som verkställande uppgifter.

9.1 Vad säger direktiven?

Enligt direktiven skall utgångspunkter för utredningens förslag vad gäller kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter bl.a. vara

- att kronofogdemyndigheternas opartiskhet i det verkställande och i övrigt borgenärsneutrala arbetet inte skall kunna ifrågasättas,
- att borgenärsarbetet skall kunna bedrivas på ett sådant sätt att betalningssvårigheter hos en gäldenär uppmärksammas tidigt,
- att effektiviteten i verksamheten skall förbättras, och
- att servicen till medborgarna och andra intressenter skall upprätthållas och om möjligt förbättras.

Vid en lösning med en fristående kronofogdemyndighet skall utredningen analysera konsekvenserna av att i större eller mindre utsträckning behålla borgenärsuppgifterna hos kronofogdemyndigheten respektive att flytta över dessa uppgifter till Skatteverket. Därvid skall närmare belysas vilka uppgifter som bör ses som ett utflöde av den verkställande funktionen och vilka som bör ses som

borgenärsuppgifter. Utredningen skall vidare pröva alternativet att flytta över de mera offensivt inriktade borgenärsuppgifterna till skatteförvaltningen eller annan myndighet men även i fortsättningen låta kronofogdemyndigheten besluta om uppskov och avbetalning, i förekommande fall i förening med att säkerhet tas emot.

I övervägandet av om de borgenärsuppgifter på skatteområdet som kronofogdemyndigheterna i dag svarar för bör flyttas över till skatteförvaltningen ingår att besvara frågan vilken myndighet som skall ta hand om dessa uppgifter när det gäller andra offentligrättsliga fordringar. Därvid skall konsekvenserna av att låta dessa borgenärsuppgifter ligga kvar hos kronofogdemyndigheten eller att lägga borgenärsuppgifterna även för dessa fordringar på skatteförvaltningen eller någon annan befintlig myndighet belysas.

Uppföljningen av statens samtliga fordringar och bedömningen av vilken åtgärd staten bör vidta gentemot gäldenären skall dock, så långt det bedöms lämpligt och möjligt, ske samlat.

9.2 Behandlingen i förarbeten av kronofogdemyndighetens roll som borgenärsföreträdare

Utredningen har tidigare i kapitel 4, Kronofogdemyndighetens verksamhet, berört de överväganden som legat bakom att kronofogdemyndigheten fått ansvar för allt fler arbetsuppgifter och verksamheter samtidigt som myndigheten i allt större utsträckning tillagts behörighet att företräda staten som borgenär. Här utvecklas redogörelsen vad gäller den dubbla rollens behandling i olika lagstiftningsärenden.

9.2.1 Utsökning och indrivning

Kronofogdemyndighetens dubbla roll har diskuterats vid ett flertal tillfällen sedan 1970-talet. Redan i samband med inrättandet av ett centralorgan för kronofogdemyndigheterna (Ds C 1971:2) tog man upp frågan om det lämpliga i att kronofogdemyndigheten hade både en verkställande funktion och en borgenärsfunktion. Utredningen om centralorgan inom exekutionsväsendet ansåg det vara en grundläggande förutsättning för att kronofogdemyndighetens verksamhet skulle omfattas av förtroende från allmänheten att de

judiciella uppgifterna utövades på ett opartiskt sätt.¹ Enligt utredningen hade det inte uppmärksammats några tecken på att kronofogdemyndighetens dubbla roll inverkat menligt på förtroendet för myndigheten eller föranlett några problem i praktiken. Om den judiciella delen av verksamheten ökade väsentligt kunde en uppdelning av uppgifterna på skilda myndigheter bli nödvändig för att tillgodose intresset av effektivitet i skatteindrivningen. En sådan åtgärd skulle även stärka allmänhetens tilltro till objektiviteten i den judiciella verksamheten och bidra till att eliminera risken för en konflikt mellan effektivitetsintresset och intresset av opartiskhet. I såväl departementspromemorian (Ds C 1971:2 s. 107 f.) som den efterföljande propositionen (prop. 1972:1 bil. 14) pekades på sambandet mellan taxering, uppbörd och indrivning och att detta fordrade särskilda samordningsåtgärder mellan de verkställande myndigheterna men också när det gällde planering och prioritering på central nivå för de olika verksamhetsgrenarna. Dessutom representerade indrivningen av skatter och andra offentlighetsrättsliga fordringar en övervägande del av kronofogdemyndigheternas verksamhet och skulle så göra under en överskådlig framtid.

Vid tillkomsten av utsökningsbalken anförde departementschefen i propositionen att kronofogdemyndighetens dubbelställning i allmänna mål inte torde vålla några olägenheter för parter och andra sakägare utan att de invändningar som hade riktats mot den dubbla funktionen var av principiell natur. Enligt departementschefen skulle det onekligen vara en vinst om de båda funktionerna kunde hållas åtskilda så att kronofogdemyndigheten enbart hade exekutiva uppgifter. Detta skulle emellertid göra indrivningen mer omständlig och kostsam utan att några praktiska fördelar skulle uppnås samtidigt som effektiviteten skulle minska.² I sitt yttrande över förslaget till ny utsökningsbalk angav Lagrådet att kronofogdemyndighetens dubbla roll i andra likartade sammanhang skulle ha inneburit ett uppenbart jäv. De risker från rättssäkerhetssynpunkt som ett sådant system kunde tänkas medföra hade vidare påtalats i flertalet remissvar. De farhågor som vissa remissinstanser tagit upp bottnade visserligen närmast i att misstankar om bristande objektivitet lätt kunde sprida sig hos allmänheten; inte i att kronofogdemyndigheten skulle komma att otillbörligt gynna det allmänna framför enskilda intressen. Enligt Lagrådet kunde man emellertid inte bortse från att kronofogdemyn-

¹ Ds C 1971:2 s. 100, se även avsnitt 2 Historik.

² Prop. 1980/81:8 s. 153 f. och s. 1190.

dighetens dubbelställning utgjorde en i systemet inbyggd svaghet som var ägnad att väcka betänkligheter. Betänkligheterna ökade dessutom om och i den mån det allmännas fordringar i exekutionslagstiftningen gavs en mer gynnad ställning än enskilda fordringar. Visserligen hade Lagrådet förståelse för att en annan ordning skulle kräva omfattande organisatoriska förändringar vilket inte var genomförbart "i nuvarande läge", men menade att det var av största vikt att det vidtogs alla de åtgärder som var möjliga för att hindra intressekonflikter.³ Denna åsikt delades av departementschefen som bl.a. pekade på vissa åtgärder som kunde övervägas vid utarbetandet av verkställighetsföreskrifter till utsökningsbalken. I sammanhanget nämndes också de lagstiftningsåtgärder som föreslagits i fråga om utsökningsbalken för att motverka intressekonflikter inom ramen för den aktuella organisatoriska ordningen, bl.a. att kronofogdemyndighetens befogenhet att under vissa förutsättningar själv pröva en tvist om fördelning av köpeskilling vid exekutiv försäljning av fast egendom inte gällde i allmänna mål, 13 kap. 7 § tredje stycket och 21 § utsökningsbalken.⁴ Någon ytterligare debatt beträffande frågan om kronofogdemyndighetens dubbla roll synes dock inte förevarit vid den slutliga behandlingen av förslaget till ny utsökningsbalk och vid dess införande.

Mot bakgrund av kronofogdemyndighetens ställning i allmänna mål kom sålunda åtskilliga bestämmelser i utsökningsbalken att undantas från tillämpning i de allmänna målen. I viss utsträckning har de ersatts av andra bestämmelser i andra författningar, främst lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). För att förhindra intressekonflikter har det vidare intagits bestämmelser som särskilt reglerar i vilka situationer det allmänna skall företrädas av annan än kronofogdemyndigheten, nämligen Riksskatteverket (2 kap. 30 § andra stycket utsökningsbalken).

Även i förarbetena till indrivningslagen (prop. 1992/93:198) berördes frågan om kronofogdemyndighetens dubbla roll. Vid remissbehandlingen av Skatteindrivningsutredningens betänkande Indrivningslag m.m. (SOU 1987:10) hade flera remissinstanser framfört kritik mot att kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter utvidgades, bl.a. mot förslaget att överflytta den formella behörigheten att ansöka om konkurs från skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten (se avsnitt 4.7.3).

³ Prop. 1980/81:8 s. 1058.

⁴ Prop. 1980/81:8 s. 1190.

I frågan om kronofogdemyndighetens opartiskhet anfördes i propositionen att det inte hade förekommit någon allvarlig kritik som varit föranledd av att det skulle ha uppstått konflikter mellan de roller som kronofogdemyndigheten hade vid indrivningen. Detta visade att det inte vållat några större problem att i den praktiska tillämpningen hålla borgenärsrollen skild från rollen som exekutiv myndighet.⁵ De åtgärder som föreslogs för att få en mer effektiv indrivning av det allmännas fordringar skulle inte heller på annat sätt komma att inkräkta på handläggningen av de enskildas fordringar. I sitt yttrande i lagstiftningsärendet erinrade Lagrådet om vad det tidigare anført över det remitterade förslaget till utsökningsbalk – att den dubbelställning kronofogdemyndigheten intar i de allmänna utsökningsmålen utgör en i systemet inbyggd svaghet som är ägnad att väcka betänkligheter. Enligt Lagrådet kunde man emellertid inte bortse från det förhållandet att kronofogdemyndighetens dubbla uppgifter ledde till att indrivningen blev smidig, effektiv och mindre kostsam. Dessutom hade det inte under de tio år som utsökningsbalken varit i kraft framkommit någon allvarligare kritik med utgångspunkt i de båda rollerna som kronofogdemyndigheten hade vid indrivningen. Det saknades därför anledning att i samband med införandet av indrivningslagen överväga några organisatoriska förändringar. Som framhållits i andra sammanhang, bl.a. vid utsökningsbalkens tillkomst, var det emellertid angeläget att det inom den aktuella organisatoriska ramen vidtogs åtgärder för att så långt möjligt undvika intressekonflikter. I detta sammanhang pekade Lagrådet på bestämmelserna i 2 kap. 30 § andra stycket utsökningsbalken som anger att kronofogdemyndigheten i vissa situationer inte skall företråda det allmänna. Av det anförda menade Lagrådet att förslaget om ändrade bestämmelser om indrivning inte kunde antas medföra att kronofogdemyndighetens opartiskhet skulle komma att ifrågasättas i någon utökad omfattning (a. prop. s. 170 f.).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade lagutskottet, vars yttrande skatteutskottet inhämtat, att det kunde resas invändningar från principiella utgångspunkter mot kronofogdemyndighetens dubbla roll i allmänna mål. Inom den befintliga organisatoriska ramen hade det emellertid givits vissa garantier mot att kronofogdemyndigheten hamnade i intressekonflikter. Några avgörande olägenheter av den rådande ordningen syntes inte heller

⁵ Prop. 1992/93:198 s. 52 f.

ha uppstått i praktiken. Lagutskottet ansåg liksom Lagrådet att gällande ordning i allmänna mål innebar stora effektivitetsvinster som kunde förmodas förstärkas genom utvidningen av kronofogdemyndighetens borgenärsfunktion, t.ex. när det gällde rätten för myndigheten att företräda staten i konkurs. Några organisatoriska förändringar borde därför inte övervägas för tillfället. Däremot borde regeringen vara uppmärksam på rollkonflikten och vid behov ta initiativ till sådana åtgärder som bedömdes nödvändiga för att inte kronofogdemyndighetens opartiskhet skulle dras i tvivelsmål. Skatteutskottet instämde i lagutskottets yttrande (bet. 1992/93:SkU27 s. 51 f. och s. 61).

Den dubbla rollen har även diskuterats i andra sammanhang, allt eftersom kronofogdemyndigheten givits utökad behörighet att företräda det allmänna. I princip har sambandet med andra borgenärsuppgifter och effektivitetsskäl motiverat den utökade behörigheten. När det gäller behörigheten att avräkna enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter (avräkningslagen) angavs att en annan ordning skulle kräva en omfattande kommunikation mellan de återbetalade myndigheterna och kronofogdemyndigheten (se avsnitt 4.7.8). När det gällde uppgiften att företräda staten vid företagsrekonstruktion framfördes bl.a. att rekonstruktionen är ett alternativ till andra åtgärder för att få en fordran betald (jfr vad som anförts beträffande konkurs i avsnitt 4.7.3). Att kronofogdemyndigheten tilldelades uppgiften ansågs vidare ligga i linje med de allmänna överväganden som låg bakom indrivningslagen. Däremot ansågs det mindre tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt att kronofogdemyndigheten – som företrädare för det allmänna och verkställande myndighet – skulle ha rätt att besluta om förlängning av preskriptionstiden. Den behörigheten lades därför på domstol, se avsnitt 4.7.9.

9.2.2 Summarisk process

Frågan om kronofogdemyndighetens dubbla roll kom även upp när den summariska processen reformerades genom lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Genom lagen flyttades handläggningen av mål om betalningsföreläggande och mål om handräckning från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna den 1 januari 1992, se avsnitt 4.3. I prop. 1989/90:85 Ny summarisk process angavs att det inte utgjorde något problem att en och

samma myndighet först utfärdade ett utslag och därefter verkställde utslaget. Denna ordning var inte konstigare än den att tingsrätterna först handlade ett mål inom den summariska processen och därefter som tvistemål. En särskild situation utgjorde visserligen kronofogdemyndighetens uppgift i mål om sådant solidariskt betalningsansvar som en delägare i ett handelsbolag kan ha för bolagets skatteskulder. I dessa mål är dock kronofogdemyndighetens uppgift i huvudsak begränsad till att konstatera huruvida ansökningen lämnas obestridd eller inte. Mot bakgrund av detta ansågs i propositionen att jävsskäl inte borde hindra att kronofogdemyndigheten som företrädare för staten både ger in en ansökan i den summariska processen och sedermera utfärdar utslag i målet. Dessutom har svaranden alltid möjlighet att bestrida ansökningen och på så sätt få till stånd en domstolsprövning. Kronofogdemyndighetens uppgift som borgenärsföreträdare vid sidan av det exekutiva arbetet torde "nu vara allmänt accepterad". I detta sammanhang påpekades att uppgifterna som borgenärsföreträdare i konkurs och att utöva tillsyn i konkurser brukar lösas så att de olika funktionerna handläggs på olika enheter inom myndigheten.⁶

9.2.3 Tillsyn i konkurser

Genom förslag i prop. 1978/79:105 fick kronofogdemyndigheten fr.o.m. den 1 januari 1980 uppgiften att utöva tillsyn över konkursförvaltningen. Flera av de remissinstanser som yttrade sig över det betänkande som låg till grund för propositionen, Konkursförvaltning (SOU 1977:29), ansåg dock att det från principiell synpunkt inte var godtagbart att kronofogdemyndigheten var verksam i en konkurs både som borgenär och som tillsynsorgan. Lagrådet instämde i denna principiella kritik och förordade länsstyrelserna som tillsynsorgan. I propositionen anfördes emellertid att eftersom tillsynen inte skulle ägna sig åt att råda förvaltaren i förvaltningsfrågor och då tillsynsfunktionen i stor utsträckning skulle hållas åtskild från borgenärsfunktionerna blev de principiella betänkligheterna mycket små (a. prop. s. 195 f.).

De principiella betänkligheter som kan anföras mot nuvarande ordning med kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet ligger också bakom det förslag om en fristående konkurstillsynsmyndighet.

⁶ Prop. 1989/90:85 s. 31.

dighet som Konkurstillsynsutredningen lagt fram i betänkandet Ny konkurstillsyn (SOU 2000:62), se avsnitt 8.3.

9.2.4 Skuldsanering

I samband med att kronofogdemyndigheten fick uppgiften att besluta om frivillig skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (1994:334) diskuterades i förarbetena huruvida myndigheten kunde anses som olämplig att handha skuldsaneringsärenden mot bakgrund av att myndigheten i vissa fall företräder det allmänna, som kan vara en av flera borgenärer som deltar i ett skuldsaneringsförfarande.⁷ Slutsatsen blev dock att kronofogdemyndigheten inte kunde anses vara olämplig. Argumenten för denna slutsats var bl.a. att förfarandet hos kronofogdemyndigheten inte mot någon annan borgenärs vilja kan leda till att en skuldsanering fastställs, att samtliga fordringar i skuldsaneringsförfarandet skall behandlas lika och att skattemyndigheten skulle företräda det allmänna när det gällde krav på skatter och avgifter.

Några år senare flyttades uppgiften att företräda det allmänna i skuldsaneringsfrågor från skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten genom en ändring i lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. (skatteackordslagen). Regeringen påpekade i den proposition som låg till grund för lagändringen, att ändringen visserligen innebar att kronofogdemyndigheten fick en dubbel roll i förfarandet, men att myndigheten vid indrivning av skatter och avgifter redan hade en sådan dubbelroll och att detta hade visat sig fungera bra i praktiken.⁸ Risker för ett ifrågasättande av kronofogdemyndighetens saklighet och opartiskhet ansågs dessutom vara mindre vid skuldsanering än vid sådana mera offensivt betonade åtgärder som utmätning, verkställighet av betalningssäkring och konkursansökan. Som ytterligare argument mot ett ifrågasättande framfördes att skuldsaneringsfrågan även i ett borgenärsperspektiv förutsattes bli bedömd utifrån skuldsaneringslagens kriterier. Lagrådet berörde frågan vid sin granskning av lagförslaget men ansåg att de principiella betänkligheter som kunde resas mot att kronofogdemyndigheten fick en dubbelroll inte var av den arten att Lagrådet hade anledning att motsätta sig förslaget.⁹

⁷ Prop. 1993/94:123 s. 83.

⁸ Prop. 1997/98:65 s. 63, se även avsnitt 4.7.7 Nedsättning av fordran, frivillig och tvingande skuldsanering.

⁹ Prop. 1997/98:65 s. 113.

9.2.5 Riksskatteverket

Sedan år 1988 har Riksskatteverket motsvarande ledningsfunktioner gentemot exekutionsväsendet som det har gentemot skatteförvaltningen. Riksskatteverket är därmed chefsmyndighet inom exekutionsväsendet och central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om verkställighet enligt utsökningsbalken och andra författningar (2 kap. 1 § förordningen [1988:784] med instruktion för exekutionsväsendet). Verket svarar även för ledningen av verksamheten vad gäller indrivning av statliga fordringar, dvs. kronofogdemyndighetens agerande såsom företrädare för staten. Inom exekutionsväsendets verksamhetsområde företräder Riksskatteverket staten vid domstol, om det inte särskilt föreskrivs att detta ankommer på kronofogdemyndigheten (2 kap. 3 § förordningen).

Som central förvaltningsmyndighet för skatteförvaltningen svarar verket bl.a. för frågor om skatter, socialavgifter, mervärdeskattebaserad avgift till EU-budgeten, registrering av bouppteckningar, folkbokföring och brottsutredningar. Verket skall genom föreskrifter, allmänna råd och uttalanden verka för lagenlighet, enhetlighet vid rättstillämpningen m.m. (2 kap. 1 § förordningen [1990:1293] med instruktion för skatteförvaltningen).

Verket skall bl.a. meddela föreskrifter om verkställighet av lag enligt särskilda bemyndiganden och genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom verksamhetsområdet. Vidare skall verket lämna direktiv om organisationen och arbetsformerna samt verka för att betalningsförpliktelser och andra förpliktelser fullgörs i tid (2 kap. 2 § förordningen med instruktion för exekutionsväsendet). Verket skall även i övrigt meddela de föreskrifter och beslut som behövs för att uppnå samordning, rationalisering och enhetlighet.

Vid behandlingen av frågan om centralmyndighet för landets kronofogdemyndigheter delade civilutskottet (Cu 1972:7) den uppfattning som fördes fram i propositionen (prop. 1972:1 bil. 14), nämligen att valet av centralorgan stod mellan ett fristående organ och Riksskatteverket. Majoriteten i utskottet stannade för den senare lösningen, vilken även antogs av riksdagen. Som skäl för valet av Riksskatteverket pekades i propositionen bl.a. på sambandet mellan taxering, uppbörd och indrivning, vilket ansågs kräva särskilda samordningsåtgärder och myndighetssamverkan samt prioriteringar och planering på central nivå. Utskottet instämde i allt väsentligt med bedömningarna i propositionen men menade att

betydelsen av samordning inte borde överdrivas. Vidare borde beaktas möjligheten att kronofogdemyndigheterna i framtiden tillfördes arbetsuppgifter (t.ex. i fråga om betalningsföreläggande och konkurser) som innebar en förskjutning av kronofogdemyndigheternas verksamhet mot den judiciella sektorn. För att inte nya ställningstaganden skulle bindas av den valda organisationsformen anförtroddes den administrativa centralmyndighetsuppgiften en särskild avdelning inom Riksskatteverket – nuvarande exekutionsavdelningen.

Det bör noteras att vid tidpunkten för statsmakternas ställningstagande hade kronofogdemyndigheterna egentligen endast två riktigt stora arbetsuppgifter, nämligen att driva in allmänna fordringar (främst skatter och avgifter) och att verkställa enskilda mål. Borgenärsarbetet var uppdelat på flera myndigheter. Kronofogdemyndighetens behörighet att företräda det allmänna vid denna tidpunkt hade således inte alls den omfattning som den har i dag. Myndigheten saknade t.ex. egen behörighet att begära en gäldenär i konkurs och behörighet att föra talan om företrädaransvar. Att föra statens talan i allmän domstol tillkom åklagare respektive Justitiekanslern.

I prop. 1986/87:52 om exekutionsväsendets organisation m.m. konstaterades att kronofogdemyndigheternas verksamhet på ett genomgripande sätt förändrats i flera olika avseenden under den senaste tjugoårsperioden. Nya arbetsuppgifter hade tillkommit, såsom att utöva tillsyn i konkurser, ansöka om förlängning av preskriptionstid för skattefordringar och besluta om avräkning enligt avräkningslagen. Vidare hade arbetsvolymerna ökat och arbetsmetoderna förändrats. När det gällde skatter och allmänna avgifter hade beröringspunkterna mellan kronofogdemyndigheternas och skattemyndigheternas verksamhet ökat.¹⁰ Avsaknaden av funktionellt samband var bl.a. anledningen till att ändra exekutionsväsendets organisation, varvid tre krav borde ställas på en framtida organisation; ett fungerande samarbete mellan skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter, en effektiv ledning och styrning av "indrivningsverksamheten" och en lämplig myndighetsindelning.¹¹

För att tillgodose kraven diskuterades, som tidigare nämnts (jfr avsnitt 2.2), ett antal lösningar i propositionen. En var att infoga kronofogdemyndigheten i skatteförvaltningen. Det ansågs dock att en sådan lösning skulle rubba allmänhetens tilltro till exekutions-

¹⁰ Prop. 1986/87:52 s. 34.

¹¹ Prop. 1986/87:52 s. 36.

väsentets opartiskhet. En annan var att dela verkställigheten, så att kronofogdemyndigheten verkställde enskilda mål och skattemyndigheten A-mål. En sådan lösning skulle emellertid kräva dubbla organisationer och bli kostsam. Det tredje alternativet innebar att borgenärsuppgifterna flyttades till skatteförvaltningen medan de exekutiva låg kvar på kronofogdemyndigheten. I fiskalt hänseende var detta en fördel eftersom uppbörderna då skulle samordnas med indrivningen. En sådan uppdelning kunde dock medföra att indrivningen totalt sett blev mer omständlig och kostsam.

I propositionen föreslogs inte någon förändring av kronofogdemyndigheternas verksamhetsform. I stället anpassades kronofogdemyndigheternas organisation till skatteförvaltningens genom en länsindelning. Detta tillsammans med att Riksskatteverket gavs ledningsuppdraget fullt ut även för exekutionsväsendet ansågs medföra att nödvändiga samordnings- och samarbetseffekter uppnåddes.

9.3 Jävsregler som är tillämpliga på kronofogdemyndighetens verksamhet

Enligt 1 kap. 4 § utsökningsbalken gäller samma jävsregler för kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet som föreskrivs för domare i 4 kap. rättegångsbalken. Motsvarande är förhållandet då myndigheten handlägger mål i den summariska processen (66 § lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning, som hänvisar till 1 kap. 4 § utsökningsbalken). Utöver domarjäven finns en särreglering i 1 kap. 4 § andra stycket utsökningsbalken som bl.a. föreskriver att jäv inte får grundas på åtgärd som förrättningsmannen har vidtagit i tjänsten. Detta innebär bl.a. att en förrättningsman som har försökt driva in en fordran i allmänt mål skall vara oförhindrad att senare t.ex. förrätta utmätning för fordringen. Likaså täcks det fallet att en kronofogde har fört statens talan vid domstol beträffande en fråga som i allmänt mål har hänskjutits dit.¹² En förrättningsman skall alltså inte drabbas av jäv vid sin exekutiva gärning på grund av att han tidigare utfört borgenärsuppgifter i samma ärende.¹³

¹² Prop. 1980/81:8 s. 191.

¹³ Se även Trygve Hellners, Kronofogdemyndighetens dubbla roller – en jävsfråga? Festskrift till Gösta Walin s. 164.

För kronofogdemyndighetens övriga verksamhet gäller reglerna om jäv i 11 § förvaltningslagen (1986:223). I bestämmelsens andra stycke anges att man skall bortse från jäv när frågan om opartiskhet saknar betydelse. Härmed avses t.ex. rena serviceärenden och som exempel har i förarbetena nämnts sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den art att frågan om partiskhet eller opartiskhet kan uppkomma.¹⁴

I fråga om jäv mot en tjänsteman vid tillsynsmyndigheten i konkurser gäller, utöver vad som följer av 11 § förvaltningslagen, att den som i allmänt mål har tagit befattning med indrivning av en fordran som görs gällande i konkursen inte får fullgöra någon tillsynsuppgift i konkursen, 7 kap. 26 § konkurslagen (1987:672). Beträffande tillsynsfunktionen har det alltså ansetts så viktigt att hålla isär kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter från tillsynsverksamheten att lagstiftaren sett det nödvändigt med en särskild jävsregel.¹⁵

9.4 Personalorganisationernas syn på den dubbla rollen

Utredningen har berett Jusek och Statstjänstemannaförbundets avdelning vid kronofogdemyndigheterna (ST-KFM) tillfälle att komma in med synpunkter på hur kronofogdemyndigheten fullgör sina borgenärsuppgifter i dag och vilka förändringar som förslagen i prop. 2002/03:49 Nya förmånsrättsregler kommer att medföra, om borgenärsarbetet påverkar kronofogdemyndighetens opartiskhet i det verkställande arbetet samt var borgenärsuppgifterna bör handläggas om inte kronofogdemyndigheten anses lämplig att hantera dessa.

Jusek

Jusek anser att kronofogdemyndighetens opartiskhet i det verkställande arbetet får anses som väl bekräftad. Kombinationen att både ombesörja indrivningen och företräda borgenären är effektivare jämfört med ett särhållande av funktionerna. För de borgenä-

¹⁴ Prop. 1971:30 s. 343 f. och 356 f.

¹⁵ Prop. 1978/79:105 s. 195 f. och s. 350 f. samt prop. 1986/87:90 s. 280.

rer som är enskilda sökande och som endast kan få verkställighet av sina anspråk hos kronofogdemyndigheten kan nämnda kombination skapa uppfattningen att staten ger sig en fördel på andra borgenärsers bekostnad. Dessa förhållanden har varit föremål för upprepade diskussioner och överväganden under många år. Lagstiftaren har varit medveten om detta och utformat regler för att hindra partiskhet.

Beslutet om slopad förmånsrätt för skatter och avgifter leder troligtvis till fler utsökningsärenden och kräver ett aktivare borgenärsarbete från kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Kronofogdemyndigheten som borgenärsföreträdare kommer att bli tvungen att flytta fram positionerna. Detta förstärker enligt Jusek kraven på att kronofogdemyndigheten frikopplas från Skatteverket.

Ändringarna kommer att påverka främst indrivningen av skatte- och avgiftsfordringar mot näringsidkare (fysiska och juridiska personer). Kronofogdemyndighetens inriktning i indrivningsarbetet blir annorlunda. Det kommer förmodligen att bli fler utmätningar hos näringsidkare. Möjligen kommer det att ske en ökning av antalet företagsrekonstruktioner där staten som borgenär får en annan roll än för närvarande.

I detta sammanhang är det emellertid viktigt att framhålla att indrivningsarbetet egentligen domineras helt av indrivning mot privatpersoner som inte är näringsidkare – i dagligt tal PI-indrivning. Den indrivningsåtgärd som förekommer med störst frekvens i det arbetet är utmätning av lön. Ändringarna i förmånsrättslagen m.fl. lagar får ingen betydelse för det arbetet. Rollen som företrädare för staten inom ramen för PI-indrivning påverkas inte heller av ändringarna.

Den allmänna uppfattningen inom Jusek är att det inte finns något alternativ till att kronofogdemyndigheten handhar borgenärsuppgifterna. För det fall något annat ändå måste förordas anser Jusek att uppgifterna bör ligga hos *en* myndighet, och då lämpligen Skatteverket. Eventuella diskussioner om opartiskhet får dock med en sådan organisationslösning anses klart befogade. Mycket tydliga brandväggar mellan de olika avdelningarna måste därför skapas.

Om man anser att kronofogdemyndighetens opartiskhet inte alls skall ifrågasättas, är det inte möjligt att låta kronofogdemyndigheten behålla några borgenärsuppgifter. Med ett sådant synsätt är det inte heller möjligt med någon fördelning av borgenärsuppgifterna mellan kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Detta innebär att borgenärsuppgifterna för de allmänna målen

antingen läggs hos en myndighet eller flyttas över till de myndigheter som har fordringar mot gäldenären. Det senare alternativet förefaller minst effektivt. Därför återstår att låta borgenärsuppgiften för de allmänna målen finnas hos en myndighet

Frågan om kronofogdemyndighetens opartiskhet rymmer också frågan om myndigheten skall brytas ut från Skatteverket. Av det redovisade resonemanget om kronofogdemyndighetens absoluta opartiskhet följer enligt Jusek med nödvändighet att kronofogdemyndigheten måste lösgöras från Skatteverket. Även med ett nyanserat förhållningssätt till frågan om kronofogdemyndighetens opartiskhet blir följderna densamma. Om kronofogdemyndigheten skall ingå i det nya Skatteverket som någon form av enhet är risken stor att kronofogdemyndighetens opartiskhet kan ifrågasättas även om myndigheten inte längre har någon borgenärsuppgift.

ST-KFM

ST-KFM anser att borgenärsuppgiften hanteras på ett fullgott sätt. Allt talar för att kronofogdemyndigheten kommer att bli mer aktiv i både verkställighets- och borgenärsarbetet efter genomförandet av förslagen i prop. 2002/03:49. Det är svårt att i dagsläget överblicka alla de konsekvenser som lagändringarna för med sig. ST-KFM bedömer att det går att förena borgenärsuppgiften med kronofogdemyndighetens verkställande roll.

Om kronofogdemyndigheten inte skulle anses lämplig att handha borgenärsuppgifterna finner ST-KFM det lämpligast att borgenärsuppgiften överförs till respektive borgenär. Ett godtagbart alternativ är att en helt ny Borgenärsmyndighet bildas.

ST-KFM anser att kronofogdemyndigheten skall vara *en* egen myndighet. För att inte opartiskheten skall ifrågasättas avseende borgenärsuppgifterna och verkställigheten föreslår ST-KFM att det *inom* myndigheten byggs en "brandvägg". Genom denna konstruktion kan även övriga verksamhetsgrenar (Supro, Skusan och TSM) ingå i myndigheten. Förslaget innebär att medborgarna får *en* myndighet att vända sig till i obestandsfrågor.

För att uppnå en kostnadseffektivitet avseende stödfunktioner (Ea/Pa, IT) bör enligt ST-KFM kronofogdemyndigheten samverka med Skatteverket genom en "brygga".

I det fall Skatteverket skulle ta över borgenärsuppgifterna för samtliga statliga fordringar uppstår frågan om opartiskheten mellan skattefordringar och övriga statliga fordringar.

9.5 Borgenärernas synpunkter på den dubbla rollen

De samtal utredningen haft med olika företrädare för borgenärer med E-målsfordringar bekräftar den uppfattning som förts fram i olika lagstiftningssammanhang, nämligen att kronofogdemyndigheten i sin exekutiva verksamhet i praktiken inte gynnar A-målen framför E-målen. Snarare uppfattar flera av företrädarna som utredningen talat med, att kronofogdemyndigheten inte driver borgenärsarbetet i A-målen på ett effektivt sätt. En orsak till detta tros vara farhågor för att framstå som partisk i ärendet. En annan orsak som förts fram är en summarisk och slentrianmässig hantering av A-målen. Ingivarna av A-målsfordringar, som genom överlämnandet till kronofogdemyndigheten har skilt sig från handläggningen av fordringarna, pressar inte på och kräver därigenom inte en effektiv hantering av målen. E-målsingivarna däremot är pådrivande i sina mål, vilket gör att kronofogdemyndigheten ägnar dessa mål särskild uppmärksamhet. Förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter innebär att varken ingivande myndighet eller kronofogdemyndigheten behöver vara särskilt drivande för att få betalt för statens fordringar.

Inte heller beträffande kronofogdemyndighetens övriga verksamheter har några E-målsföreträdare som utredningen talat med kunnat påvisa att kronofogdemyndigheten agerat partiskt på bekostnad av de enskilda borgenärerna.

De A-målsborgenärer som svarat på utredningens enkät (bilaga 2) har som regel inte haft någon uppfattning i frågan om hur kronofogdemyndigheten fullgör sina borgenärsuppgifter och inte heller huruvida kronofogdemyndighetens opartiskhet i det verkställande arbetet påverkas av borgenärsarbetet. Länsstyrelsen i Stockholms län och Patent- och registreringsverket har dock förklarat att deras uppfattning är att kronofogdemyndigheten fullgör sina borgenärsuppgifter bra och på ett opartiskt sätt. Tullverket har ansett att det finns anledning att sätta frågetecken för konstruktionen med kronofogdemyndighetens dubbla roll. Skattemyndigheterna i Stockholm och Örebro har ansett att kronofogdemyndigheten fullgör sina borgenärsuppgifter på ett bra sätt men att

myndigheterna ibland har olika uppfattning om vilka borgenärsuppgifter som borde vidtas. Skattemyndigheten i Örebro har å sin sida förklarat sig inte uppleva att kronofogdemyndighetens opartiskhet i det verkställande arbetet påverkas av borgenärsarbetet. Skattemyndigheten i Stockholm anser emellertid att den dubbla rollen innebär problem; ett principiellt problem men också ett praktiskt problem på grund av att statens ställning som borgenär ibland missgynnas genom att kronofogdemyndigheten inte fullt ut utnyttjar statens ställning som förmånsberättigad borgenär. Detta menar myndigheten i sin tur kan bero på att kronofogdemyndigheten mer eller mindre medvetet vill undvika risken att bli betraktad som partisk.

9.6 Den dubbla rollen mot bakgrund av en ändrad förmånsrätt

De exekutiva myndigheterna har sedan gammalt haft den dubbla rollen som verkställande myndighet och borgenärsföreträdare för staten. Statsmakterna har emellertid under årens lopp genom olika lagstiftningsåtgärder flyttat fram kronofogdemyndighetens positioner som borgenärsföreträdare. Kronofogdemyndigheten företräder således numera staten som borgenär i många olika sammanhang, såsom i en konkurs eller ett skuldsaneringsärende. Kronofogdemyndigheten förekommer även som sökande i mål om betalningsföreläggande. Myndigheten kan härigenom i flera typer av ärenden, där olika partsintressen står mot varandra, både agera som part och fatta beslut i samma ärende. Allteftersom kronofogdemyndigheten tillagts fler arbetsuppgifter har myndighetens dubbla roll blivit allt tydligare. Statsmakterna har hittills accepterat den dubbla rollen och menat att det visserligen finns ett problem, men att det uteslutande är ett principiellt problem som inte återspeglas i den praktiska hanteringen. Av kostnads- och effektivitetsskäl har man valt att bortse från det principiella problemet.

Förändringarna i anledning av prop. 2002/03:49, Nya förmånsrättsregler, kommer att ställa helt andra krav på kronofogdemyndighetens agerande främst vad gäller indrivning av fordringar mot företag. Även om motsvarande krav ställs på kronofogdemyndighetens agerande vad gäller indrivning mot privatpersoner, kommer reformen som tidigare påpekats inte att få samma genomslagskraft för dessa gäldenärer (se avsnitt 8.3). Reformen syftar till att

förbättra förutsättningarna för att uppnå lyckade företagsrekonstruktioner. Ett avskaffande av skatteförmånsrätten förutsätts redan i propositionen innebära att staten kommer att bevaka sina fordringar mer aktivt än för närvarande och att regelmässigt närvara vid ackordsförhandlingar. Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet förutsätts öka sina insatser beträffande bl.a. uppföljning av fordringar, medverkan vid rekonstruktion av företag och deltagande i ackordsförhandlingar. Detta leder till ett ökat resursbehov som av Riksskatteverket beräknats uppgå till sammanlagt 130 mkr.

Företagshypoteket kommer att ersättas med en ny företagsinteckning som enbart skall omfatta 55 procent av värdet på näringsidkarens lösa egendom. Detta syftar till att åstadkomma en kreditgivning mer styrd av låntagarnas återbetalningsförmåga än av de säkerheter som ställs. Tanken är att krediter i framtiden därigenom främst skall lämnas till sådana företag som har mera långsiktigt goda möjligheter att driva verksamhet. De företrädare för enskilda borgenärer utredningen talat med uttrycker oro för de konsekvenser denna förändring kan leda till. De talar om hur antalet utmätningar hos företag med varulager kan förväntas öka kraftigt om den obelånade delen av varulagret har ett exekutivt övervärde. I dag sker i princip inte sådana utmätningar eftersom hela varulagret kan ingå i underlaget för företagshypoteket.

Ändringarna förväntas leda till att samtliga borgenärer kommer att kräva många och snabba utmätningssåtgärder särskilt gentemot företag. E-målsföreträdarna talar i detta sammanhang om ett "chicken race" och "först till kvarn" och att kronofogdemyndigheten kommer att tvingas till ett mycket mer aggressivt arbetssätt. I en sådan miljö kommer den konflikt som ligger i kronofogdemyndighetens dubbla roll att ytterligare tydliggöras. Några av E-målsföreträdarna har ansett det omöjligt att i det läget låta kronofogdemyndigheten ingå i det nya Skatteverket och är i vart fall tveksamma till om borgenärsuppgifterna kan ligga kvar hos kronofogdemyndigheten.

Företrädarna för A-målsborgenärerna har i de flesta fall inte haft några synpunkter på huruvida förändringen av förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter kommer att påverka kronofogdemyndighetens dubbla roll. Såväl kronofogdemyndigheterna i Göteborg och Stockholm som skattemyndigheterna i Stockholm och Örebro har emellertid konstaterat att den ändrade förmånsrätten kommer att kräva ett mycket mer aktivt agerande från kronofog-

demyndighetens sida och menat att detta kan leda till att kronofogdemyndigheten får svårt att förena de båda rollerna.

Företrädare för såväl A- som E-målsborgenärer har vidare uttalat att förändringarna i anledning av prop. 2002/03:49 även bör innebära att kronofogdemyndigheten i sin verkställande roll får fler och mer komplicerade ärenden i form av utökade utmätningar och fler konkurser vilket även påverkar tillsynsmyndighetens verksamhet.

9.7 Överväganden och förslag

9.7.1 Är nuvarande ordning effektiv?

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 9.2 har en bidragande orsak till den nuvarande ordningen varit att det bedömts som effektivt och kostnadsbesparande att kronofogdemyndigheten uppträder såväl som exekutiv myndighet och som borgenärsföreträdare. Några egentliga analyser, där lagstiftaren i grunden sökt bedöma de kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster som man sagt sig uppnå genom att tilldela kronofogdemyndigheten uppgifter som borgenärsföreträdare, har inte redovisats. Inte heller tycks man ha funderat över om det kan finnas andra och mer effektiva alternativ, genom starkare och tydligare kopplingar till annan verksamhet.

Enligt utredningens mening är det inte givet att kronofogdemyndighetens dubbla funktion, såsom det tidigare motiverats av statsmakterna, innebär den mest ändamålsenliga lösningen, varken för utförandet av de myndighetsutövande uppgifterna eller för hanteringen av de allmänna fordringarna. Det kan tvärtom vara så att en kronofogdemyndighet som till fullo får koncentrera sig på sin huvudsakliga uppgift, den verkställande uppgiften, skulle kunna agera friare och mer effektivt i denna roll. På motsvarande sätt skulle en mer renodlad borgenärsföreträdare kunna uppnå större effektivitet än vad som är möjligt inom ramen för nuvarande ordning.

Såväl bland företrädare för enskilda borgenärer som bland borgenärer med A-målsfordringar ges uttryck för synpunkten att kronofogdemyndigheten inte bedriver borgenärsarbetet på det mest effektiva sättet. Det är också så att E-målen i verkställighets-hänseende hanteras snabbare än A-målen. Enligt uppgift från Riksskatteverket uppgick andelen utredningar som avslutats inom fyra månader under år 2002 i E-målen till knappt 85 procent medan

motsvarande siffra beträffande A-målen var drygt 55 procent. Det bör dock uppmärksammas att denna skillnad inte i sin helhet kan ses som ett uttryck för en prioritering av E-målen. Skillnaden kan ha flera andra orsaker. Statistiken innefattar många A-mål avseende småbelopp som inte har prioriterats (32 procent av antalet mål avser belopp mindre än 4 000 kr) – en följd av att det i princip är obligatoriskt att överlämna obetalda fordringar för indrivning. Genom överlämnandet för verkställighet har ingivande myndighet överlämnat ansvaret för A-målsfordringarna på kronofogdemyndigheten och någon anledning för myndigheten att fortsättningsvis engagera sig i indrivningen av fordringarna finns egentligen inte. E-målsborgenärerna bevakar och driver på sina ärenden och framställer synpunkter på hur dessa skall behandlas i större utsträckning. Den utredning som görs i A-målen (gäldenärsutredningen) är också mer omfattande, och därmed mer tidsödande, än den tillgångsundersökning som görs i E-mål. En förklaring kan också ligga i att A-målen normalt ligger kvar hos kronofogdemyndigheten för verkställighet till dess fordringarna preskriberas, om de inte betalas dessförinnan, medan E-målens handläggningstid är begränsad till ett år med möjlighet för borgenären att göra en förnyelseansökan.

För att öka effektiviteten vid handläggningen av A- och E-mål har Riksskatteverket utfärdat en gemensam indrivningspolicy som uttalat skall gälla för såväl allmänna som enskilda fordringar. Enligt uppgift från Riksskatteverket har bl.a. skillnaderna i handläggningstid reducerats om än marginellt. Det är dock för tidigt att i dagsläget dra några säkra slutsatser om hur väl policyn kommer att fylla sitt syfte.

Enligt utredningens mening kan det befaras, tvärtemot lagstiftningens intentioner, att kronofogdemyndighetens dubbla uppgifter medfört att myndigheten inte på effektivast möjliga sätt drivit sin borgenärsroll. Farhågan att framstå som partisk i sin verkställande roll kan innebära att myndigheten i enskilda fall inte fullt ut tar tillvara de möjligheter att tillgodose det statliga borgenärsintresset som står till buds.

När förmånsrätten slopas för skatter och allmänna avgifter kommer det att ställa mycket stora krav såväl på en effektiv verkställande myndighet som på en effektiv och kraftfull borgenärsföreträdare. Den nuvarande konflikten mellan de båda rollerna kommer att bli än tydligare. För att kronofogdemyndigheten skall ha framgång som borgenärsföreträdare kommer en offensiv och snabb hantering att bli avgörande. Det är enligt utredningen

uppenbart att kronofogdemyndigheten inte kan utföra två så olika arbetsuppgifter (en effektiv myndighetsutövning och en offensiv och effektiv borgenärsutövning) där helt skilda intressen skall tillgodoses utan att någon form av intressekonflikt uppstår – eller, rättare sagt, den nuvarande intressekonflikten skärps. Risken är stor att kronofogdemyndigheten, förmodligen i större utsträckning än i dag, ställs inför prioriteringsproblem.

Beträffande kostnadsaspekten har det inte i något lagstiftningsärende redovisats hur stor kostnadsbesparing det innebär att låta kronofogdemyndigheten utföra borgenärsuppgifterna. Det är därför svårt att utifrån tidigare bedömningar bilda sig en uppfattning om vilken betydelse kostnadsaspekten kan tillmätas som argument för att samla de olika verksamheterna hos kronofogdemyndigheten.

Handläggarna på kronofogdemyndigheten redovisar den tid de lägger ned på olika arbetsuppgifter. Tidredovisningen innehåller emellertid inte någon helt konsekvent särredovisning av det arbete och den tid som läggs ned på borgenärsuppgifterna. I vart fall hälften av de utförda borgenärsuppgifterna redovisas i tidredovisningen tillsammans med myndigheternas exekutiva arbete.

Med hänsyn till svårigheterna att dra någon säker slutsats kring borgenärsarbetets omfattning har utredningen bett fyra kronofogdemyndigheter att vidta en manuell tidmätning av borgenärsuppgifterna. Kronofogdemyndigheterna i Härnösand, Kalmar, Göteborg och Stockholm har därför lämnat uppgifter om nedlagd arbetstid avseende borgenärsuppgifter under två veckor i maj 2003. Tiden har redovisats uppdelad på två poster, dels den tid som lagts ned på gäldenärsutredning, dels den tid som lagts ned på övriga borgenärsuppgifter. Den senare posten inkluderar samtliga övriga borgenärsuppgifter, från betalningsanmaning till ackord och talan om företrädaransvar. Eftersom fler borgenärsåtgärder blir aktuella och också i praktiken utförs oftare när det gäller indrivning mot juridiska personer och enskilda näringsidkare har mätningen koncentrerats till de enheter/avdelningar som arbetar med näringsidkarindrivning. För att få en uppfattning om borgenärsfunktionens omfattning när det gäller indrivning mot fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet (personindrivning) har som en jämförelse gjorts en mätning på fyra enheter/avdelningar som enbart arbetar med personindrivning.¹⁶ I

¹⁶ En närmare beskrivning av hur tidmätningen gick till framgår av den begäran som myndigheterna tillställdes i april 2003, bilaga 4.

tabell 9.1 redovisas nedlagd tid på borgenärsarbete vid de enheter/avdelningar som arbetar med näringsidkarindrivning i förhållande till den totala arbetstid som lagts ner på respektive myndighet under två veckor (dvs. tio arbetsdagar).

Tabell 9.1 Borgenärsarbetets andel i förhållande till total arbetad tid på respektive myndighet

Kronofogdemyndighet	Gäldenärsutredning, antal timmar	Övr. borgenärsuppgifter, antal timmar	Total arbetad tid, antal timmar	Andel borgenärsarbete
Göteborg ¹⁷	1 314	1 025	33 391	7 %
Härnösand	102	138	9 924	2,4 %
Kalmar	470	572,5	18 187	5,7 %
Stockholm	1 300,5	2 539	52 707	7,3 %
Summa	3 186,5	4 274,5	114 209	

Den tid som nedlagts på borgenärsarbetet på en enhet/avdelning som arbetar med personindrivning ligger i intervallet 0,1 till 0,3 procent av respektive myndighets totalt arbetade tid under två veckor.

För att bedöma tillförligheten i utredningens begränsade tidmätning har på uppdrag av utredningen Kronofogdemyndigheten i Malmö jämfört de i tabellen redovisade resultaten med de beräkningar av borgenärsarbetets omfattning, personal- och lönekostnadsrämsigt, som myndigheten utförde i ett särskilt projekt (Verksamhetsutvecklingsprojektet) under åren 1995 och 1996. Av denna jämförelse framgår att borgenärsinsatsen för en myndighet av Göteborgs eller Malmös storlek kan beräknas till cirka 2 500 arbetstimmar under en tvåveckorsperiod.

Resultatet av tidmätningen vid Kronofogdemyndigheten i Härnösand – andelen borgenärsarbete uppgår till 2,4 procent – avviker påtagligt från resultatet vid de tre övriga kronofogdemyndigheterna. Detta behöver dock inte betyda att mätningen är felaktig utan kan vara resultatet av de särskilda förhållanden som råder inom Kronofogdemyndighetens i Härnösand verksamhetsområde.

¹⁷ Kronofogdemyndigheten i Göteborg har enligt tidmätningen ägnat 1080 timmar åt gäldenärsutredning och 909 timmar åt övriga borgenärsuppgifter. Med hänsyn till att den operativa tiden vid myndigheten under mätperioden varit lägre än normalt har uppgifterna justerats upp till de i tabellen angivna.

Den totalt nedlagda tiden på borgenärsuppgifter uppgår enligt tidmätningen till knappt 7 500 timmar för tio arbetsdagar, vilket ger $\frac{7\,500}{10} \times 200 = 150\,000$ timmar borgenärsarbete per år för de i

mätningen ingående kronofogdemyndigheterna. De i mätningen ingående kronofogdemyndigheterna hanterar 53 procent av landets gäldenärer (Göteborg 16 procent, Härnösand 4 procent, Kalmar 9 procent och Stockholm 24 procent). En uppräknig av resultatet av tidmätningen till riksnivå ger följande resultat:

$\frac{150\,000}{0,52} = 288\,461$ timmar borgenärsarbete i hela landet vilket, med

åtta timmars arbetsdag och 200 arbetsdagar under året, ger 180 årsarbetskrafter.

Lönekostnaderna, inklusive lönekostnadspålägg för den personal som arbetar med borgenärsarbetet ligger högre än genomsnittet och kan beräknas till cirka 500 000 kr per person och år.¹⁸ Totalt skulle då kostnaderna för det arbete kronofogdemyndigheterna i dag lägger ned på borgenärsuppgifterna beräknas uppgå till 90 mkr per år.

I utredningens tidmätning ingår två storstadsregioner, Stockholm och Göteborg. Det skulle därför kunna hävdas att mätningen ger ett alltför högt resultat. Å andra sidan har inte den tid som läggs ned på borgenärsuppgifter på enheter som arbetar med personindrivning räknats med. Mätningen torde därför enligt utredningen ge ett tämligen rättvisande resultat.

Det kan konstateras att kostnaderna för de borgenärsuppgifter som kronofogdemyndigheten utför i dag inte är särskilt höga ställda i relation till kostnaderna för myndighetens verksamhet i övrigt. Detta kan möjligen tala för att det är kostnadseffektivt att låta kronofogdemyndigheten utföra dessa uppgifter. Häremot kan dock anföras att det, som nyss berörts, kan befaras att kronofogdemyndigheten inte utför borgenärsuppgifterna så effektivt som möjligt. Ett mindre snävt synsätt är därför att fundera över om en annan ordning – där A-målen drivs lika effektivt som E-målen – skulle kunna leda till att staten fick in mer av sina fordringar och därför vore mer kostnadseffektiv, även om den skulle innebära högre kostnader. Inte minst viktig är den påverkan en mer effektivt utövad statlig borgenärsroll kan ha på den allmänna skattemoralen.

¹⁸ Jfr Riksskatteverkets beräkning av kostnaden för en årsarbetskraft i avsnitt 10.5.3.

9.7.2 Är nuvarande ordning acceptabel ur principiell synvinkel?

Av föregående avsnitt framgår att utredningen menar att det är tveksamt om man kan dra de slutsatser kring effektivitet och kostnader som statsmakterna hittills har gjort. Det är över huvud taget tveksamt att låta kostnadsaspekter styra en så principiellt viktig och grundläggande fråga som en myndighets opartiskhet. Kronofogdemyndigheten måste i allmänhetens ögon uppfattas som oberoende och objektiv i sin myndighetsutövning. Dagens lösning, där en handläggare i ett och samma ärende kan fatta beslut som företrädare för staten och därefter fatta beslut i sin egenskap av handläggare hos den verkställande myndigheten, kan knappast anses uppfylla de krav som måste kunna ställas på en opartisk handläggning. Detta missförhållande kan enligt utredningens mening inte läkas av att kronofogdemyndigheten i praktiken inte har beslagits med att missbruka sin ställning till men för en enskild part.

När förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter tas bort, blir kronofogdemyndighetens dubbla roll än mer ohållbar. I det läget förutsätts kronofogdemyndigheten agera som en tydlig och kraftfull borgenärsföreträdare på samma villkor som övriga borgenärer. Kronofogdemyndigheten måste därvid konkurrera om gäldenärernas tillgångar och begära utmätning tidigare än övriga borgenärer för att tillförsäkra staten förmånsrätt. Samtidigt skall myndigheten agera som oberoende verkställande och handläggande myndighet. Detta kommer, som tidigare påtalats, att ställa kronofogdemyndigheten inför mycket svåra ställningstaganden, där någon form av prioritering måste ske. Risken är därför att det i framtiden kan påvisas skillnader i handläggningen av A- och E-mål som kan ifrågasättas av någondera sidan och medföra att kronofogdemyndighetens opartiskhet ifrågasätts. De enskilda borgenärerna, som hittills inte haft särskilt mycket att erinra vad gäller kronofogdemyndighetens opartiskhet, kan i framtiden förväntas ha desto fler synpunkter på om en av borgenärerna har mer information i ärendet än de har och dessutom skall utföra det verkställande arbetet. Det som tidigare ansetts vara ett närmast uteslutande principiellt problem riskerar i detta läge att bli även ett praktiskt problem.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det, särskilt mot bakgrund förändringarna i anledning av prop. 2002/03:49 Nya förmånsrättsregler, inte längre är möjligt att bortse från de principiella skäl som med styrka talar emot dagens lösning. Utredningens

utgångspunkt är därför att frågan om kronofogdemyndighetens dubbla roll måste lösas på ett tillfredsställande sätt. Detta kräver förändringar av nuvarande ordning. Den lösning som väljs måste vara så stabil att den kan tillgodose kommande krav på ett mer aktivt agerande från den myndighet eller de myndigheter som skall vara statens borgenärsföreträdare.

Med en ordning där kronofogdemyndighetens opartiskhet inte kan ifrågasättas på samma sätt som i dag, försvinner även de betänkligheter som av denna anledning kan anföras mot kronofogdemyndighetens övriga arbetsuppgifter vid sidan av utsökning. Det innebär således enligt utredningens mening att konkurstillsyn, skuldsanering och summarisk process även fortsättningsvis skulle kunna hanteras av kronofogdemyndigheten.

9.7.3 Borgenärsuppgifterna skiljs från de verkställande uppgifterna

Som framgått av föregående avsnitt är det enligt utredningens mening redan i dag i det närmaste omöjligt för kronofogdemyndigheten att, med bibehållande av övriga arbetsuppgifter, hantera borgenärsuppgifterna, särskilt gentemot juridiska personer och näringsidkare. Med en förändrad förmånsrätt blir problemen än mer accentuerade. Tilltron till en opartisk hantering kräver antingen någon form av förändring av myndigheternas inre organisation eller att vissa eller alla borgenärsuppgifter överflyttas till annan myndighet. Utredningen har, mot bakgrund av den centrala betydelse som problemet med den dubbla rollen har för valet av framtida organisation, funnit det nödvändigt att först behandla denna fråga.

Särskiljs kronofogdemyndighetens samtliga borgenärsuppgifter från de verkställande och partsneutrala uppgifterna innebär detta att kronofogdemyndighetens opartiskhet inte längre kan ifrågasättas. Utredningen övergår därför till att undersöka om det skulle kunna vara tillräckligt att flytta över vissa av kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter och vilka uppgifter det i så fall skulle vara fråga om. Härvid har utredningen även att ta ställning till om kronofogdemyndigheten skall utföra de kvarvarande uppgifterna i egenskap av borgenärsföreträdare eller om uppgifterna i stället kan ses som ett utflöde av kronofogdemyndighetens verkställande funktion. Utredningen kommer inte under denna rubrik att gå in

på frågan vilken myndighet som lämpligen skulle kunna ta över uppgifterna eller om det är tillräckligt att uppgifterna hanteras organisatoriskt skilt från kronofogdemyndighetens övriga verksamhet. Dessa frågor behandlas i stället i kommande avsnitt (se avsnitt 10.5 och 11.2).

Vid övervägandet om vissa borgenärsuppgifter kan flyttas och inte längre hanteras tillsammans med de verkställande uppgifterna står en rad alternativa uppdelningar till buds. En allmän utgångspunkt för utredningen härvidlag är att varje sådan uppdelning måste vara sådan att man kan upprätthålla tilltron till kronofogdemyndighetens borgenärsneutrala verksamhet. Dessutom måste beaktas huruvida uppdelningen av uppgifter leder till dubbelarbete, om uppdelningen innebär en utpräglad risk för att ett ärende förs fram och åter mellan inblandade aktörer i alltför stor utsträckning, om det delade ansvaret påverkar effektiviteten negativt och om uppdelningen kan förefalla svårbegriplig i allmänhetens ögon.

Oavsett hur uppdelningen av uppgifter sker, finns ett krav på ett informationsutbyte och en väl fungerande samordning mellan de inblandade aktörerna. I annat fall finns risk för att man åstadkommer ett ineffektivt förfarande där samma uppgifter utförs på flera håll för att skaffa tillräckliga beslutsunderlag. Ett bra informationsutbyte och en väl fungerande samordning är vidare viktigt för att klargöra myndigheternas respektive avsikter i varje ärende så att inte kronofogdemyndigheten t.ex. beviljar en gäldenär uppskov samtidigt som en annan myndighet är i färd med att inge en konkursansökan mot samme gäldenär. De krav som måste ställas på ett väl fungerande samarbete blir naturligtvis beroende av vilka borgenärsuppgifter som skall utföras av respektive myndighet. Med hänsyn till de problem som alltså kan finnas med en uppdelning av uppgifterna på flera aktörer har utredningen funnit anledning att begränsa sina överväganden till att omfatta ett fåtal alternativa uppdelningar av borgenärsuppgifterna som bedömts vara särskilt intressanta.

Borgenärsuppgifter som vidtas i ett sent skede

Ett alternativ som utredningen övervägt är att avgränsa kronofogdemyndighetens hantering av borgenärsuppgifterna till åtgärder som vidtas i ett tidigt skede av indrivningen och att låta uppgifter som utförs senare utföras av en annan myndighet. Med en sådan

lösning skulle risken för att ett ärende förs fram och tillbaka mellan inblandade myndigheter kunna i det närmaste elimineras. En uppdelning efter ett ärendes gång medför dock åtskilliga gränsdragningsproblem med hänsyn till att det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att fastställa en handläggningsordning som kan anses ha allmän giltighet. Den enda åtgärd som i princip alltid vidtas vid samma tidpunkt i varje enskilt ärende är betalningsanmaningen enligt 5 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). I tiden därefter kan inte med någon större grad av säkerhet förutsägas vilka borgenärsåtgärder som regelmässigt företas. Med hänsyn till att en uppdelning av borgenärsuppgifter efter tidsföljden i handläggningen inte naturligt låter sig göras och då en sådan uppdelning inte löser de principiella problemen med myndighetens dubbla roll har utredningen avfärdat detta alternativ.

Borgenärsuppgifter som rör näringsidkare och juridiska personer

Utredningen har även övervägt en alternativ uppdelning av uppgifter grundad på vilka gäldenärer som kan bli föremål för olika borgenärsåtgärder. Enligt uppgifter från REX är 80 procent av de knappt 550 000 gäldenärer som totalt är registrerade hos kronofogdemyndigheten fysiska personer som inte är näringsidkare. Restande 20 procent utgörs av juridiska personer och en mindre andel enskilda näringsidkare. De flesta av de uppgifter som utredningen i det följande kommer att identifiera som offensiva borgenärsuppgifter vidtas huvudsakligen gentemot denna mindre grupp gäldenärer. Flera av åtgärderna kan dock vidtas även mot fysiska personer som inte är näringsidkare. Beslut om nedsättning av fordran och godtagande av skuldsanering kan i princip uteslutande fattas beträffande fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet. Å andra sidan begärs exempelvis endast i undantagsfall en fysisk person som inte är näringsidkare i konkurs.

Effekterna av en ändrad förmånsrätt enligt prop. 2002/03:49 kommer, som tidigare framhållits, att bli störst vad gäller kronofogdemyndighetens hantering av borgenärsuppgifterna gentemot juridiska personer och enskilda näringsidkare. Beträffande dessa gäldenärer leder förändringarna till att problemet med kronofogdemyndighetens dubbla roll blir än tydligare än i dag. Beträffande de fysiska personer, som är restförda hos kronofogdemyndigheten

men inte är näringsidkare, blir effekterna av en ändrad förmånsrätt inte lika tydliga i praktiken. Mot den bakgrunden och med beaktande av det stora antalet sådana gäldenärer och ärendenas annorlunda karaktär, där de förebyggande och rehabiliterande inslagen är större, har utredningen även funnit anledning att överväga frågan om att låta kronofogdemyndigheten behålla dessa uppgifter.

Det finns emellertid flera skäl som talar mot att kronofogdemyndigheten även i fortsättningen skall utföra borgenärsåtgärder som riktar sig mot privatpersoner. Det viktigaste skälet, och det som enligt utredningens mening inte kan bortses ifrån, är det förhållandet att ett sådant alternativ inte utgör någon lösning på det principiella problemet med den dubbla rollen.

En gränsdragning mellan juridiska personer och fysiska personer som är näringsidkare å ena sidan och övriga fysiska personer å andra sidan innebär inte heller någon tydlig skiljelinje mellan de fall där offensiva borgenärsuppgifter kan komma i fråga och övriga fall. Så kan t.ex. en fysisk person som inte är näringsidkare bli föremål för företrädaransvar. En gäldenärs egenskap av näringsidkare kan också förändras över tid vilket, i avsaknad av särskilda regler, skulle medföra att borgenärsuppgifter avseende samme gäldenär och samma slag av fordringar skulle kunna komma att hanteras av olika myndigheter.

Mot en lösning av nu diskuterat slag talar även att den i mycket stor utsträckning förutsätter en dubbel hantering och en dubbel kompetens hos berörda handläggare på respektive myndighet. Ett alternativ där myndighetens behörighet att handlägga ärendet avgörs av vem som är gäldenär innebär att hanteringen av borgenärsuppgifter beträffande samma sorts fordringar sker uppdelat på flera myndigheter. Det skulle därför även bli svårare att få en samlad bild över statens fordringar än om de hanterades av en myndighet.

Vidare förutsätter en sådan uppdelning en total dubblering av IT-systemen på respektive myndighet. Således kommer ett system att krävas till stöd för den eller de myndigheter som skall arbeta med de borgenärsuppgifter som riktas mot näringsidkare och ett motsvarande system behövas för kronofogdemyndighetens borgenärsarbete gentemot fysiska personer som inte är näringsidkare.

Sammanfattningsvis har utredningen funnit att detta alternativ bör avfärdas.

Offensiva borgenärsuppgifter

En annan alternativ uppdelning av kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter är att söka indela uppgifterna i sådana som är mer offensivt inriktade – och som därmed kan anses mer känsliga med hänsyn till tilltron till kronofogdemyndighetens partsneutrala uppgifter – och övriga borgenärsuppgifter. Avsikten med en sådan indelning skulle vara att föra över de mer offensivt betonade uppgifterna till en annan myndighet och låta resterande uppgifter även fortsättningsvis hanteras av kronofogdemyndigheten. Utredningen har identifierat följande uppgifter såsom mer offensivt inriktade.

- Ansökan om likvidation.
- Ansökan om konkurs och bevakning av fordran i konkurs.
- Ansökan om företagsrekonstruktion och företrädande det allmänna som borgenär vid företagsrekonstruktion.
- Beslut om att anta förslag om ackord.
- Beslut om nedsättning av fordran, godtagande av frivillig skuldsanering i steg 2 samt tvingande skuldsanering i steg 3.
- Talan om preskriptionsförlängning.
- Talan om företrädaransvar.
- Tvister som gäller bättre rätt till utmätt egendom samt överklagade i allmänna utökningsmål enligt 2 kap. 30 § andra stycket utökningsbalken.

Återstående, icke offensiva, borgenärsuppgifter är följande.

- Betalningsanmaning.
- Galdenärsutredning.
- Uppskov och avbetalning i förekommande fall i förening med att säkerhet tas emot.
- Avbrytande av indrivning.
- Avräkning enligt indrivningslagen.
- Avräkning enligt avräkningslagen.

De icke offensiva borgenärsuppgifterna kan visserligen inte lika tydligt anses vara ägnade att rubba allmänhetens förtroende för kronofogdemyndighetens opartiskhet i dess övriga verksamhet, som de offensiva uppgifterna. Trots detta menar utredningen att det för att kronofogdemyndigheten fortsättningsvis skall kunna utföra de icke offensiva uppgifterna krävs att dessa kan ses som ett utflöde av den verkställande funktionen. Fråga är alltså om dessa

uppgifter kan omvandlas till verkställighetsuppgifter enligt utsökningsbalken. Vid bedömningen av om det låter sig göra beträffande respektive enskild uppgift måste utgångspunkten vara att A-mål och E-mål i verkställighetshänseende skall behandlas lika. I det följande behandlar utredningen möjligheten att överflytta de uppgifter som definierats som icke offensiva borgenärsuppgifter med beaktande av dessa förutsättningar.

En *betalningsanmaning* enligt 5 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) företas i dag i samband med att gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken underrättas om utsökningsmålet. Syftet med åtgärden är att uppmärksamma gäldenären på att fordringen lämnats för indrivning och att ge denne en möjlighet att betala innan ytterligare indrivningsåtgärder företas.¹⁹ Kronofogdemyndigheten har inte skyldighet att lämna någon motsvarande betalningsanmaning beträffande E-målen. Däremot kan konstateras att även syftet med den underrättelse som kronofogdemyndigheten lämnar enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken är att ge gäldenären tillfälle att bevaka sin rätt, vilket kan leda till att denne betalar sin skuld. Enligt utredningens mening ger denna bestämmelse gäldenären tillräckligt utrymme att betala alldeles oavsett lämnad betalningsanmaning. Dessutom åläggs de uppdragsgivande myndigheterna i olika bestämmelser att uppmana gäldenären att betala vad han är skyldig innan indrivning begärs (betalningsuppmaning), se t.ex. 20 kap. 3 § skattebetalningslagen (1997:483) och 3 § indrivningsförordningen (1993:1229). Utredningen anser sammanfattningsvis att bestämmelsen om betalningsanmaning i 5 § indrivningslagen inte behövs och därför kan utmönstras.

Gäldenärsutredningen enligt 6 § indrivningslagen har som enda syfte att bestämma med vilka åtgärder indrivningen skall bedrivas. I förarbetena beskrivs denna utredningsuppgift som ett utflöde av den aktiva roll som kronofogdemyndigheten skall ha i allmänna mål. Det uttalas vidare att motsvarande utredningsuppgift i ett enskilt mål ankommer på den enskilde borgenären.²⁰ Möjligen kan övervägas att utvidga tillgångsundersökningen till att omfatta en utredning som på motsvarande sätt som gäldenärsutredningen, men i samtliga mål, syftar till att klarlägga de närmare omständigheterna kring gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Mot detta talar dock att uppgifterna har en alltför tydlig koppling till

¹⁹ Prop. 1992/93:198 s. 87.

²⁰ Prop. 1992/93:198 s. 87.

borgenärsintresset. Det är även tydligt att en sådan utredning inte behövs för utförandet av kronofogdemyndighetens verkställighetsarbete. Enligt utredningens mening bör uppgiften att göra gäldenärsutredning i stället åligga sökanden i målet. Av det enkätsvar som inkommit från Skattemyndigheten i Stockholm framgår att myndigheten som underlag för olika åtgärder att få betalt gör en borgenärsutredning – en samlad och fördjupad utredning av en skattskyldigs betalningsförmåga och/eller betalningsovilja. Här utförs således ett dubbelarbete som kan undvikas om ansvaret för utredningen läggs på sökanden.

Begreppet *uppskov* avser i dessa sammanhang en åtgärd som sökanden förfogar över till skillnad från anstånd som är förbehållet åtgärder som en myndighet beslutar om. Uppskov enligt 7 § indrivningslagen beslutas av kronofogdemyndigheten i egenskap av företrädare för sökanden i målet.²¹ Begreppet uppskov återfinns även i utsökningsbalken. I 4 kap. 10 § andra stycket utsökningsbalken anges sålunda att en ansökan om verkställighet är förfallen, dels om sökanden medger uppskov med utmätningen och uppskovet varar över två månader, dels om sökanden medger uppskov fler än två gånger under en ettårig handläggningsperiod.

Enligt 7 kap. 11 § utsökningsbalken får kronofogdemyndigheten på begäran av sökanden bevilja anstånd under pågående utmätning av lön. Anstånd får också beviljas på begäran av gäldenären men endast om sökanden medger anstånd eller om det finns särskilda skäl. Anstånd får också beviljas i andra situationer, bl.a. vid försäljning av utmätt egendom (8 kap. 3 §), vid avhysning (16 kap. 4 §) och vid handräckning för återtagande av egendom (16 kap. 12 a §). Kronofogdemyndigheten har således i dessa fall möjlighet att – om det finns särskilda skäl – i sin verkställande roll bevilja anstånd oavsett om sökanden har medgivit det eller inte.

De möjligheter som kronofogdemyndigheten har att enligt indrivningslagen förena ett uppskavsbeslut med en *avbetalningsplan* och *tagande av säkerhet* har ingen motsvarighet såvitt avser verkställighetsarbetet. Möjligheten tillkommer således kronofogdemyndigheten uteslutande i egenskap av borgenärsföreträdare.

Vid bedömningen av om det skulle vara möjligt att hänföra uppskov, avbetalningsplan och tagande av säkerhet till verkställighetsuppgifter har utredningen uppmärksammat hur dessa uppgifter hanteras i Finland. Staten som borgenär representeras i Finland av

²¹ Prop. 1992/93:198. s. 95 f.

de olika myndigheter som har hand om debiteringen på respektive område. Utsökningsmyndigheten har således inte någon borgenärsfunktion. Vid tvångsverkställighet görs inte någon skillnad mellan privaträttsliga och offentligrättsliga fordringar. Som ett led i verkställigheten har utsökningsmyndigheten befogenhet att göra upp en avbetalningsplan (betalningsprogram) med gäldenären om denne inte förmår betala på en gång. Myndigheten beslutar om villkoren i planen, vanligen utan att höra sökandens åsikt. Sökanden kan dock överklaga beslutet om avbetalningsplan. En trovärdig utredning om gäldenärens inkomster och förmögenhet är en nödvändig förutsättning för en avbetalningsplan. Avbetalningsplanen måste vara realistisk i så måtto att har gäldenären t.ex. en tjänsteinkomst måste planen vara på den nivå som skulle kunna drivas in genom löneutmätning. Om det finns utmätbar egendom kombineras avbetalningsplanen med säkerhetsutmätning. Förfarandet med avbetalningsplan och säkerhetsutmätning regleras inte i lag utan baseras på allmän utsökningspraxis. Det kan noteras att motsvarigheter till den finländska ordningen enligt vad utredningen inhämtat finns även i Frankrike och Nederländerna samt i England och Wales.

Det finska exemplet – men även nuvarande anståndsbestämmelser i utsökningsbalken – visar att det inte är självklart att betrakta de ifrågakommande uppgifterna som borgenärsuppgifter. Fråga är då om det är möjligt och lämpligt att införa bestämmelser som möjliggör för kronofogdemyndigheten att besluta om avbetalningsplaner m.m., vilket i och för sig inte behöver innebära att den myndighet som innehar borgenärsfunktionen skulle betas sådana möjligheter vad gäller fordringar som inte överlämnats för indrivning.

Först kan slås fast att för det fall en motsvarighet till reglerna om uppskov i indrivningslagen skulle överföras till utsökningsbalken och tillämpas såväl vad gäller A-mål som E-mål begreppet uppskov inte bör användas eftersom det i utsökningsbalken åsyftar åtgärder som sökanden förfogar över. Utredningen använder därför fortsättningsvis begreppet anstånd.

En förutsättning för att kronofogdemyndigheten över huvud taget skulle kunna besluta om anstånd och avbetalningsplaner är att myndigheten har ett tillräckligt underlag för sitt beslut. Som tidigare nämnts anser utredningen att gäldenärsutredningen är en sådan borgenärsuppgift som bör åligga sökanden i målet. En tillgångsundersökning som kronofogdemyndigheten utför enligt 4 kap. 9 c § utsökningsbalken innefattar utredning om gäldenärens

anställnings- och inkomstförhållanden och om gäldenären har utmättningsbar egendom. Det är gäldenären som tar initiativ till anstånd och avbetalningsplan. För att vinna gehör för en sådan begäran måste han presentera de förhållanden som gör att det finns skäl att bevilja anstånd och att besluta om en avbetalningsplan. Tillgångsundersökningen, sökandens uppgifter om gäldenären samt gäldenärens egna uppgifter kommer därför, enligt utredningens uppfattning, att ge kronofogdemyndigheten ett tillräckligt underlag för beslut.

Kronofogdemyndigheten får ofta propåer om anstånd eller avbetalning av fordran för att undvika t.ex. en löneutmätning. En möjlighet för kronofogdemyndigheten att besluta om anstånd och avbetalningsplan, eventuellt kombinerad med säkerhet, skulle kunna utgöra instrument för en effektiv och flexibel verkställighet. Enligt utredningens mening talar många skäl för att omvandla indrivningslagens bestämmelser om uppskov, avbetalningsplaner och tagande av säkerhet till verkställighetsuppgifter i utsökningsbalken med tillämpning i såväl A- som E-mål. Utredningens förslag i denna del utvecklas närmare i avsnitt 11.7.

Bestämmelsen om *avbrytande av indrivning* kan knappast ses som ett utflöde av kronofogdemyndighetens verkställande uppgifter då den syftar till att ange förutsättningarna för att kronofogdemyndigheten som företrädare för staten inte skall behöva gå vidare med sina försök att få betalt för det allmännas fordringar. Som en följd av att uppgiften flyttas från kronofogdemyndigheten bör bestämmelsen i 4 kap. 13 a § utsökningsbalken om kronofogdemyndighetens skyldighet att bevaka målet under tid då varken utredning eller verkställighetsåtgärder pågår, göras tillämplig även för de statliga fordringarna.

Såvitt gäller *avräkning enligt indrivningslagen* har kronofogdemyndigheten i sin borgenärsroll att, då samme gäldenär har flera skatteskulder, i första hand avräkna belopp som kan användas för betalning från den fordran vars preskriptionstid går ut först. Även beträffande enskilda mål finns en bestämmelse som reglerar hur avräkning på borgenärens fordran skall ske, 13 kap. 13 § utsökningsbalken. Enligt denna bestämmelse skall medel avräknas på ränta och annan biförpliktelse före fordrans kapitalbelopp om inte borgenären har yrkat annat. Om samme enskilde borgenär har flera fristående fordringar för vilka utmätning skett står det denne fritt att bestämma hur influtna medel skall avräknas – 9 kap. 5 § handelsbalken, NJA 1986 s. 454. I denna del föreligger sådana lik-

heter mellan de olika bestämmelserna såväl beträffande syfte och tillämpning att avräkningsordningen närmast bör kunna ses som ett utflöde av de verkställande uppgifterna. Att överföra bestämmelsen till utsökningsbalken kan inte heller anses innebära att det allmänna och enskilda borgenärs mål skulle hanteras olika.

Förhållandena beträffande *avräkning enligt avräkningslagen* är annorlunda och innebär att staten har möjlighet att avräkna vissa skatter och avgifter som skall återbetalas eller utbetalas mot fordringar som det allmänna har mot gäldenären. Detta förfarande kan jämföras med den ordning som gäller för andra borgenärer och deras rätt till kvittning, även om avräkning inte är att likställa med kvittningsförfarandet. Avräkning kan enbart komma i fråga för fordringar som överlämnats för indrivning. Avräkning går före utmätning så till vida att endast vad som återstår efter avräkningen kan tas i anspråk genom utmätning enligt 4 kap. 9 f § andra stycket utsökningsbalken. På så sätt har avräkningen företräde framför utmätning. Enligt utredningens mening utgör detta inte något hinder mot att avräkning skulle kunna ses som ett utflöde av den verkställande uppgiften. I detta sammanhang kan påpekas att det redan finns en företrädesordning föreskriven i 7 kap. 14 § utsökningsbalken som gäller vid utmätning av lön och som inte medfört att löneutmätning skulle anses som något annat än en verkställighetsåtgärd oavsett för vilket fordringsanspråk (allmänt eller enskilt) verkställighet sker.

Mot bakgrund av att motsvarande möjligheter till kvittning tillkommer andra borgenärer än staten anser utredningen att det inte kan anses innebära en otillbörlig prioritering av A-målen om man låter avräkning bli en verkställighetsåtgärd. Detta skulle kunna ske genom att bestämmelsen i 4 kap. 9 f § andra stycket utsökningsbalken görs tillämplig även beträffande statliga fordringar och omformuleras så att det uttryckligen framgår att avräkning enligt avräkningslagen skall ske före utmätning av återbetalade eller annars utbetalade belopp enligt 1 § avräkningslagen.

Sammanfattningsvis ser utredningen det som uteslutet att fortsättningsvis hålla samman verkställande uppgifter och borgenärsuppgifter. Var borgenärsuppgifterna skall placeras utvecklas i kapitel 10 och 11. Uppskov eller – med utredningens terminologi – anstånd, avbetalningsplan och tagande av säkerhet samt de båda avräkningsmöjligheterna skall ses som ett utflöde av de verkställande uppgifterna – och problemen med att ärenden bollas fram och tillbaka mellan inblandade aktörer kan nästan helt undvikas.

Enligt utredningens mening innebär förslaget att det – beroende på vilken organisatorisk lösning som väljs (se kapitel 10 och 11) – inte finns någon, eller i vart fall mindre, anledning att ifrågasätta kronofogdemyndighetens opartiskhet i sin verksamhet.

10 Alternativa organisatoriska lösningar

Utredningen utvecklar följande alternativ:

- Exekutionsväsendet inordnas i form av en kronofogdeavdelning i Skatteverket.
- En fristående rikstäckande Kronofogdemyndighet bildas.

Vad gäller placeringen av borgenärsuppgifterna övervägs:

- Borgenärsuppgifterna avskiljs från de verkställande uppgifterna inom kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten genom en brandvägg.
- Borgenärsuppgifterna flyttas till Skatteverket, Kammarkollegiet eller debiterande myndighet.
- De offensiva borgenärsuppgifterna flyttas till Skatteverket. Övriga borgenärsuppgifter flyttas till uppdragsgivande myndighet.

10.1 Vad säger direktiven?

Utredningens uppdrag är att förutsättningslöst ta fram och redovisa underlag för hur verksamheten vid kronofogdemyndigheterna lämpligen bör organiseras när Riksskatteverket och de nuvarande tio skattemyndigheterna bildar en myndighet. Utgångspunkten för uppdraget är att kronofogdemyndigheternas opartiskhet i det verkställande och övriga borgenärsneutrala arbetet inte skall kunna ifrågasättas. Därtill skall effektiviteten i verksamheten förbättras och servicen till medborgarna och andra intressenter upprätthållas och om möjligt förbättras. Oberoende av vilken lösning som föreslås skall den framtida verksamheten inom skatteförvaltningens och exekutionsväsendets respektive ansvarsområden rymmas inom den

totala resursram som i dag gäller för Riksskatteverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna.

En huvudfråga för utredningen är om kronofogdemyndigheterna kan och bör inordnas i Skatteverket eller om de fortsättningsvis bör utgöra en eller möjligen flera fristående myndigheter. Om en fristående kronofogdeorganisation förespråkas bör verksamheten bedrivas inom en enda, rikstäckande myndighet.

Utredningen skall belysa konsekvenserna av olika lösningar i fråga om

- samordningen av statens agerande i skatteindrivningen,
- borgenärsrollen i fråga om andra offentligrättsliga fordringar,
- kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter utanför utsöknings- och indrivningsområdet, nämligen summarisk process, konkurstillsyn och ärenden om frivillig skuldsanering, samt
- administrativa stödfunktioner.

Som en del av bedömningen av lämpliga lösningar skall utredningen redovisa de resursmässiga konsekvenserna, konsekvenserna för effektiviteten i verksamheten samt servicen till medborgarna och andra intressenter. Vidare skall utredningen belysa konsekvenserna för personalen av olika lösningar i form av kompetensbehov, krav på förändringar i arbetsorganisationen m.m.

Finner utredningen att kronofogdemyndigheterna bör inordnas i Skatteverket och detta fordrar en särskild organisatorisk lösning för att allmänheten skall ha tilltro till att uppgifterna utförs opartiskt, skall utredningen lämna förslag till en sådan.

10.2 En rikstäckande kronofogdemyndighet

Som framgår av avsnitt 10.1 utgör en allmän utgångspunkt för utredningens arbete att kronofogdemyndighetens framtida verksamhet – om verksamheten skall vara organisatoriskt och budgetmässigt fristående från Skatteverket – skall bedrivas inom en enda rikstäckande myndighet. Några bärande skäl till varför exekutionsväsendet i framtiden skulle organiseras i fler än en myndighet har utredningen inte funnit. En rikstäckande myndighet innebär i princip motsvarande fördelar för exekutionsväsendet som den föreslagna enmyndighetsreformen för skatteförvaltningen, t.ex. vad gäller utvecklingen av ledning och styrning samt möjligheten att skapa en mer processanpassad verksamhet och en mer enhetlig

rättstillämpning och likartat beslutsfattande inom förvaltningen (se avsnitt 8.1).

En rikstäckande kronofogdemyndighet blir påtagligt mer flexibel eftersom det då inte längre kommer att finnas några administrativa hinder för var de olika arbetsuppgifterna skall utföras. Verksamheter kan flyttas och förläggas till viss ort utan några särskilda administrativa åtgärder och helt utifrån vilka behov som skall tillgodoses. Det blir avsevärt lättare att flytta arbetsuppgifter och ärenden mellan handläggare för att förhindra eventuella skevheter i arbetsbelastning och bemanning på olika kontor. Det kommer dessutom att finnas förutsättningar att koncentrera vissa arbetsuppgifter eller funktioner, t.ex. administration, exekutiv försäljning av fast egendom eller specialindrivning, till ett mindre antal kontor på ett helt annat sätt än med dagens organisation. En sådan organisation kan i än större utsträckning anpassas till att möta de ekonomiska och demografiska förändringar som sker i omvärlden och tillgodose de krav som ställs från medborgare, företag m.fl. och ger förutsättningar för en kvalitativ och enhetlig ärendehantering. En rikstäckande myndighet bör även kunna ge större utrymme för att personalen skall få ökade utvecklingsmöjligheter med tillfälle att specialisera sig och fördjupa sin kompetens.

I samband med förberedelsearbetet inför bildandet av det nya Skatteverket har ett antal utredningar bedrivits inom Riksskatteverket för att ta reda på vilka rationaliseringsvinster som låter sig göras genom bildandet av det nya verket. Utredningar har bl.a. gjorts beträffande RSV-koncernens gemensamma administration inom områdena "Ekonomi, lönehantering m.m." och "Kompetensförsörjning". I Riksskatteverkets rapport, Ekonomisk långtidsutredning, 2003-04-30, dnr 2206-03/830, har rationaliseringseffekterna inom dessa områden beräknats uppgå till 35 mkr fördelat på 5 år.¹

Utöver rationaliseringar avseende ekonomi, lönehantering och kompetensförsörjning kan enligt utredningens mening en gemensam myndighet även skapa förutsättningar för ytterligare rationaliseringseffekter bl.a. när det gäller ledning och lokalisering av verksamheter.

I propositionen Det nya Skatteverket (prop. 2002/03:99 s. 284) anför regeringen att ett av skälen för att genomföra omorganisationen av skatteförvaltningen är att öka dess flexibilitet och effekti-

¹ Riksskatteverkets rapport, Ekonomisk långtidsutredning, 2003-04-30, dnr 2206-03/830 s. 29.

vitet genom att göra det enklare att flytta arbetsuppgifter i stället för personal. Ett annat skäl är att möjligheterna till specialisering och koncentration av arbetsuppgifter ökar i en enmyndighetsorganisation. Ett tredje skäl är att enmyndighetsorganisationen erbjuder större möjligheter att på ett enkelt sätt ta hänsyn till förändringar rörande befolkningen och näringslivet. Detta sammantaget kommer troligen på sikt att ge effektivitetsvinster. De tillkommande kostnader för skatteförvaltningen som uppkommer i ett inledningsskede täcks inom ramen för ordinarie medelstildelning. Några kostnadskonsekvenser utöver detta torde omorganisationen inte medföra för skatteförvaltningen. Däremot torde förutsättningar skapas för en effektivare skattekontroll. Reformen bedöms av regeringen (a. prop. s. 1 f.) generellt sett ha en effektivitets- och servicehöjande effekt vilket medför att ökade satsningar kan ske inom skatteförvaltningens eget område.

Utredningen utgår i sina fortsatta överväganden, oavsett om exekutionsväsendet inordnas i Skatteverket eller inte, från en rikstäckande myndighet och att de nuvarande regionmyndighetsgränserna kommer att försvinna.

10.3 Exekutionsväsendet inordnas i Skatteverket

10.3.1 Ett Skatteverk med en skatteavdelning och en kronofogdeavdelning

Som redogjorts för i avsnitt 8.1 skall Riksskatteverket och de tio skattemyndigheterna, om förslagen i prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket antas av riksdagen, från och med den 1 januari 2004 bilda en ny myndighet med namnet Skatteverket. Under en övergångsperiod skall Skatteverket även vara central myndighet inom kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde. Den person som inom Skatteverket skall ha det högsta ansvaret för den operativa ledningen och materiella styrningen av kronofogdemyndigheterna skall utses av regeringen och vara en annan person än den som svarar för den övriga verksamheten inom Skatteverket. Denna ordning motiverades av att det, mot bakgrund av de invändningar av principiell natur som finns mot ett inordnande av kronofogdemyndigheterna i Skatteverket, ansågs nödvändigt att tydliggöra en skiljelinje mellan uppgiften som central myndighet för kronofogdemyndigheterna och övrig verksamhet. Det betonades att denna

lösning endast avses gälla under en övergångstid (prop. 2002/03:99 s. 226).

Att på det sätt som föreslås i propositionen göra kronofogdemyndigheten organisatoriskt underställd ett operativt Skatteverk kan, mot bakgrund av de kraftiga invändningar av såväl principiell som praktisk natur som kan riktas mot en sådan lösning, endast accepteras under en kortare övergångstid. Detta har även förutsatts i propositionen. Utredningen har därför inte funnit anledning att utreda detta alternativ vidare.

Utredningen skall enligt direktiven utreda möjligheterna att inordna kronofogdemyndigheten i det nya Skatteverket. Den lösning utredningen därvid har att överväga innebär ett rikstäckande Skatteverk med ett gemensamt operativt ansvar för såväl den nuvarande skatteförvaltningens som exekutionsväsendets uppgifter.

Skatteförvaltningen är en effektiv organisation inom sitt område. Detta har inneburit att dess roll som företrädare för statens fiskala intressen blivit allt tydligare. För att det över huvud taget skall vara tänkbart att inom Skatteverket hantera såväl beskattningsverksamhet som exekutionsväsendets uppgifter krävs enligt utredningen att någon form av avgränsning inrättas som skiljer de båda verksamheterna från varandra. Utredningen använder fortsättningsvis ordet brandvägg för att beteckna sådana regleringar som gör att olika verksamheter inom en och samma myndighet helt eller delvis hålls åtskilda. Åtskillnaden kan uppnås på olika sätt, såsom genom fysisk separation, skilda instruktioner, olika sekretessbestämmelser, jävsregler och begränsningar av åtkomsten till respektive verksamhets datasystem. Genom en kombination av flera åtskiljande åtgärder kan en tydligare avgränsning uppnås.

Inom exekutionsväsendets och skatteförvaltningens verksamhetsområden finns flera exempel på lösningar som syftar till att, med olika långt gående avgränsningar, separera verksamheter från varandra. Inom exekutionsväsendet utgör tillsynsmyndigheten i konkurser det tydligaste exemplet på en verksamhet som avsetts vara i stor utsträckning organisatoriskt åtskild från kronofogdemyndighetens övriga verksamhet. Exempel från skatteförvaltningen utgör skattebrottsenheterna och Skatterättsnämnden. En utförlig beskrivning av de olika exemplen finns i *bilaga 5*.

Utifrån de nu lämnade exemplen på hur man inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen tidigare behandlat frågor om gränsdragning mellan olika verksamheter kan konstateras att kraven på tydlighet i avgränsningen varierar högst avsevärt. Kraven har skiftat

beroende på såväl verksamheternas art som hur en i organisationen inbyggd risk för obehörigt hänsynstagande från myndighetens sida kan uppfattas av den enskilde och för allmänhetens tilltro till verksamheten.

De krav som måste ställas på avgränsningen mellan beskattningsverksamheten samt den verkställande och i övrigt partsneutrala verksamheten inom exekutionsväsendet är att verksamheterna sköts av olika handläggare och att informationsutbytet dem emellan begränsas på samma sätt som i dag då verksamheterna hanteras vid separata myndigheter. En utgångspunkt bör därför vara att de uppgifter som i dag utförs av skattemyndigheterna, i ett gemensamt Skatteverk utförs av en skatteavdelning och att de uppgifter som kronofogdemyndigheterna utför, utförs av en kronofogdeavdelning. Det kan konstateras att det redan finns en gränsdragning mellan verksamheterna så till vida att det gäller olika regler om sekretess i skatteärenden och i utökningsärenden (9 kap. 1 § respektive 9 kap. 19 § sekretesslagen). Sekretessreglerna utgör en betydelsefull beståndsdel i avgränsningen mellan verksamheterna.

Det starkaste skälet för att integrera exekutionsväsendet i Skatteverket är att IT-stödet samt personal- och ekonomiadministrativa resurser även fortsättningsvis kan samutnyttjas. Det innebär vissa stordriftsfördelar, särskilt vad gäller IT men även beträffande andra administrativa stödfunktioner samt styrnings- och ledningsfunktionen.

Stordriftsfördelarna motverkas dock av att det här är fråga om två skilda slag av verksamheter där intressekonflikter finns. Av tilltrosskal måste den personal som skall handha de verkställande och övriga partsneutrala uppgifterna utföra sitt arbete skilt från den övriga personalen. Även beträffande styrnings- och ledningsfunktionen måste särskilda åtgärder till. För att garantera tilltron till kronofogdeavdelningens judiciella arbete krävs att det operativa ansvaret för verkställighetsarbetet hålls skilt från det operativa ansvaret för skatteavdelningens beskattningsverksamhet. Ett sådant särskiljande inom ett verk är i och för sig något som förekommer för mer begränsade verksamheter inom andra områden, se t.ex. chefens för Luftfartsinspektionen ställning inom Luftfartsverket (15 § förordningen [1988:78] med instruktion för Luftfartsverket) och säkerhetspolischefens ställning inom Rikspolisstyrelsen (7 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen). Det innebär dock att styrnings- och ledningsfunktionen ändå måste dubbleras och en inskränkning i generaldirektörens möjlig-

heter att styra och leda en väsentlig del av myndigheten. När det gäller IT-stödet torde detta även vid en uppdelning av verksamheterna på två myndigheter kunna vara gemensamt, i den utsträckning som är kostnadseffektivt. Det kan också hävdas att IT-stödet åtminstone till en del inte behöver bli dyrare i två separata myndigheter med mer renodlad verksamhet. IT-lösningarna skulle sannolikt bli mindre komplexa och därmed enklare att anpassa till förändrade förhållanden, som ny lagstiftning eller nya uppdrag.

Ett inordnande ansluter till nuvarande ordning – kronofogdemyndigheten är ju i dag en del av RSV-koncernen – och är därmed ”enkelt” att genomföra. Det finns ett funktionellt samband mellan skatteförvaltningens och kronofogdemyndighetens verksamheter så till vida att verkställighet av beskattningsbeslut är ett steg i upp-bördskedjan. Sambandet mellan skatteförvaltningens och exekutionsväsendets verksamheter är dock – mot bakgrund av utredningens uppfattning att det är uteslutet att i framtiden hantera borgenärsuppgifter tillsammans med verkställande uppgifter – inte större än mellan vilken annan stor ingivare som helst och kronofogdemyndigheten. Den beloppsmässigt största andelen av de fordringar kronofogdemyndigheten hanterar emanerar emellertid från skatteförvaltningen.

Det tyngsta argumentet mot en sammanslagning av skatteförvaltningens och exekutionsväsendets verksamheter är att – även om borgenärsuppgifterna hålls åtskilda från de verkställande uppgifterna på det sätt utredningen redogör för i avsnitt 10.5.1 – olika intressenters tilltro till en sådan myndighets opartiskhet kan riskera att urholkas. Konsekvensen av en sammanslagning är bl.a. att verkställigheten kommer att handhas av Skatteverket som samtidigt fattar beskattningsbesluten. Att en och samma myndighet utgör en av de största borgenärerna samtidigt som myndigheten skall vara en opartisk verkställande myndighet för samtliga borgenärers räkning är en kombination av funktioner som kan ifrågasättas. Även den nuvarande organisationen för tillsyn i konkurs kan komma att i än högre grad ifrågasättas eftersom ett inordnande av kronofogdemyndigheten i Skatteverket innebär att en myndighet som regelmässigt är borgenär i konkurser också utför tillsynen. Motsvarande synpunkter kan anläggas också i fråga om skuldsanering och summarisk process. Den risk för att tilltron till opartiskheten urholkas som redan med dagens ordning har påtalats kan komma att accentueras. Risken att uppfattas som partisk kan också innebära att varken borgenärsuppgifterna eller de verkställande uppgifterna

bedrivs så effektivt som regelverket avser. Det kan bli svårt att skapa trovärdighet för en verkställande myndighet för såväl privaträttsliga som offentligrättsliga fordringar som samtidigt hanterar statens borgenärsuppgifter. Det kan försvåra internationella överenskommelser om verkställighet och genomförandet av dessa i Sverige.

En annan nackdel är att förutsättningarna för att tilldela den verkställande myndigheten ytterligare partsneutrala arbetsuppgifter kan begränsas. Samma principiella diskussion fördes även i samband med tillkomsten av skuldsaneringsinstitutet. Kronofogdemyndigheten ansågs lämplig att handha den frivilliga skuldsaneringen medan domstolen gavs uppgiften att besluta om tvingande skuldsanering (se prop. 1993/94:123 s. 83 f.).

10.3.2 Effekter av ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket

I detta avsnitt utvecklas ytterligare för- och nackdelar med att inordna exekutionsväsendet i Skatteverket, utöver vad som tagits upp i avsnitt 10.3.1.

IT och andra administrativa stödfunktioner

En fördel med att inordna kronofogdemyndigheten i Skatteverket är att skatteförvaltningens och exekutionsväsendets gemensamma resurser skulle kunna fortsätta att utnyttjas och utvecklas. Främst gäller det de gemensamma IT-stöden där utvecklings- och kostnadsbesparingar beräknas finnas.

I princip är den tekniska infrastrukturen för RSV-koncernen gemensam för de olika verksamhetsområdena. Varje verksamhetsområde hänförligt till skatteförvaltningen eller exekutionsväsendet har i sin tur sina specifika applikationer (program/system) t.ex. REX, INIT, DUFFEX och SkuSan (kronofogdemyndigheten) samt skattekottot, Magi och Årlig taxering (skatteförvaltningen), se vidare avsnitt 3.2.1 för en utförligare beskrivning av de olika verksamhetsapplikationerna. De olika applikationerna kan i sin tur bestå av andra gemensamma komponenter (andra gemensamma programvaror). Mellan de olika applikationerna finns också ett mer eller mindre omfattande samband i form av bl.a. informationsut-

byte och därmed ett visst systemberoende. Så hämtar t.ex. REX och INIT information från skattekontot och omvänt. Av *bilaga 6* framgår en del av de olika applikationernas systemberoenden.

Förhållandet att det finns en gemensam infrastruktur och vissa gemensamma programvaror som de olika IT-stöden bygger på innebär att vissa rationaliseringsvinster kan uppnås i en gemensam organisation. I och med byggandet av INIT kommer exekutionsväsendet och skatteförvaltningen att få samma tekniska plattform – så långt det är möjligt – och kunna utnyttja samma information och tjänster samt dra nytta av varandras erfarenheter och kompetens.

Även om exekutionsväsendets verksamhetssystem har en gemensam infrastruktur med beskattningsverksamhetens stödsystem har de olika applikationerna ett mer eller mindre omfattande systemberoende och det finns system som inte alls (t.ex. Optima) eller endast i begränsad omfattning (t.ex. SUPRO) samverkar med exekutionsväsendets övriga verksamhetssystem eller beskattningsverksamhetens system. Vad gäller REX och INIT bygger de på helt skilda tekniker där respektive teknik har sin struktur vilka inte är jämförbara och inte enkelt kan avspglas i det andra systemet. REX har genom åren byggts på och ingående delar har successivt blivit integrerade. Det går alltså inte att bryta ut en funktion utan att detta får konsekvenser för övriga funktioner i REX. Beträffande SkuSan och SUPRO kan nämnas att de bygger på tekniska plattformar som i dag inte ingår i Riksskatteverkets system utan driften av dem sker hos SchlumbergerSema.

Den samordningsvinst som det innebär att ha IT-stöden för de olika verksamhetsområdena samlade skulle kunna bli större förutsatt att samtliga system byggde på samma tekniska plattform och ingick i Riksskatteverket gemensamma infrastruktur. Det förhållandet att den verkställande och i övrigt borgenärsneutrala verksamheten skall hållas åtskild från övrig verksamhet kan kräva en del förändringar i de olika verksamhetssystemen, t.ex. i form av åtkomstbehörighet. Det är dock oklart om det är tekniskt genomförbart att införa sådana begränsningar. Enligt Riksskatteverket bör ett särskilt system för enbart borgenärsuppgifterna byggas, se vidare under avsnitt 10.5.3.

Ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket kan vidare, som också påtalats tidigare, skapa förutsättningar för rationaliseringar och besparingar av andra gemensamma administrativa funktioner, såsom ekonomi, personal m.m. Graden av rationaliserings-effekter är beroende av hur den gemensamma myndigheten utfor-

mas. Det bör framhållas att införandet av brandväggar närmast rör förutsättningarna för det operativa arbetet och inte utgör något hinder mot en långtgående samordning, med de rationaliseringsmöjligheter detta kan innebära, av övriga administrativa stödfunktioner.

Servicen till medborgarna

En gemensam organisation kan vara till fördel i servicehänseende för den enskilde som endast behöver vända sig till en enda myndighet med sina frågor när det gäller myndighetens verksamheter.

Att enskilda borgenärer som önskar verkställighet blir hänvisade till Skatteverket, som ofta är deras huvudkonkurrent om de medel som skall drivas in, kan som tidigare framhållits sätta verkets opartiskhet i fråga. Även med en avgränsning i form av brandväggar är gränslinjen mellan beskattningsverksamhet, borgenärsverksamhet och verkställande verksamhet för en utomstående svår att urskilja och förstå. Att det av en instruktion för Skatteverket skulle framgå att verksamheterna inom skatteavdelningen och kronofogdeavdelningen bedrivs skilda från varandra hjälper föga och förutsätter att man har kännedom om det regelverk som styr verksamheterna.

En möjlighet skulle vara att för kronofogdeavdelningens borgenärsneutrala funktioner behålla beteckningen Kronofogdemyndigheten – trots att den inte är någon självständig myndighet – för att tydliggöra att de verkställande och i övrigt borgenärsneutrala uppgifterna bedrivs skilt från den övriga verksamheten (jfr valet av beteckning beträffande kronofogdemyndigheternas tillsynsverksamhet, tillsynsmyndigheten). Mot bakgrund av vad Konkurstillsynsutredningen kommit fram till vad gäller den nuvarande tillsynsfunktionen (se nedan under kronofogdeavdelningens övriga verksamhet) är det tveksamt om avgränsningen vid ett inordnande av kronofogdemyndigheten i Skatteverket kan göras så tydlig att den kan anses garantera att de olika intressenternas tilltro till att verksamheten bedrivs opartiskt upprätthålls.

Det internationella perspektivet

Det kan även ifrågasättas om en brandvägg kan anses utgöra en tillräckligt tydlig ordning för att i ett internationellt perspektiv vinna acceptans för en kronofogdeavdelnings opartiskhet. Till skillnad från den tidigare tillträdde Luganokonventionen var det först genom ikraftträdandet den 1 januari 1999 av konventionen av den 27 september 1968 om domstolsbehörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område – Brysselkonventionen – som kronofogdemyndigheten i mål om betalningsföreläggande och handräckning kom att jämföras med "domstol" i konventionens mening. Innan dess utgjorde utslagen endast rättegångshinder.² Det bör noteras att det krävts stora ansträngningar från svensk sida för att få utslagen accepterade som exekutionstitlar som kan verkställas i utlandet med stöd av konventioner eller EG-rättsakter. Skälet till detta är att de inte har utfärdats av en domare eller någon annan befattningshavare vid en domstol.

Kronofogdemyndighetens ställning är också aktuell i några pågående EG-rättsliga ärenden. För närvarande behandlas bl.a. ett förslag om en gemensam europeisk exekutionstitel för obestridda fordringsanspråk i en rådsarbetsgrupp inom EU. Enligt förslaget till en förordning om en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar skall en borgenär kunna få en utländsk exekutionstitel verkställd på motsvarande sätt som en inhemsk, dvs. utan exekvaturförfarande eller någon annan prövning. Frågan om andra exekutionstitlar än sådana som meddelas av domstol skall kunna omfattas av detta "snabbspår" har rests. I det nu aktuella förslaget sägs dock i en särskild fotnot att "domstol" inbegriper svensk kronofogdemyndighet. För svensk del är det naturligtvis viktigt att svenska utslag i mål om betalningsföreläggande omfattas av förordningen.

Enligt förslaget till rambeslut om verkställighet av förverkande beslut skall medlemsstaterna verkställa varandras beslut om förverkande enligt principen om ömsesidigt erkännande. I vissa fall skall en medlemsstat dock kunna vägra att verkställa ett beslut. För svensk del skulle det framstå som naturligt att denna prövning gjordes av kronofogdemyndigheten. Andra länder, där denna prövning naturligen skulle göras av en domstol, har emellertid ställt sig tveksamma till en sådan ordning.

² Sedan den 1 september 2002 har Brysselkonventionen i förhållandet mellan EU-staterna, med undantag för Danmark, ersatts av den i stort sett likalydande Bryssel I-förordningen.

Det faktum att kronofogdemyndigheten har hand om uppgifter som i många länder handhas av domstolar för alltså redan i dag med sig problem i förhandlingar med andra länder. Ett inordnande av kronofogdemyndigheten i Skatteverket skulle sannolikt ytterligare försvåra förhandlingsarbetet och tidigare överenskommelser skulle kunna ifrågasättas och leda till omförhandlingar. Komplicerade och från kostnadssynpunkt olämpliga särlösningar som innebär en uppdelning av verksamheterna på flera myndigheter, t.ex. att vissa uppgifter överlämnas till domstol, skulle därmed kunna bli fallet (jfr vad som tidigare gällde för handläggningen av handräckningsmål och mål om lagsökning och handräckning för fordran under avsnitt 4.3.1).

Kronofogdeavdelningens övriga verksamhet

Ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket innebär att Konkurstillsynsutredningens förslag om en fristående Tillsynsmyndighet aktualiseras. Som redovisats i avsnitt 8.3 anser Konkurstillsynsutredningen att det kan ifrågasättas om nuvarande ordning med tillsynsmyndigheten som en särskild enhet inom kronofogdemyndigheten utgör tillräckliga garantier mot risken för intressekonflikter. Enligt utredningens mening är det mot bakgrund av de argument som Konkurstillsynsutredningen framfört inte rimligt att tänka sig att Skatteverket svarar för konkurstillsynen. Någon annan lösning får då sökas när det gäller denna verksamhet. Närliggande problematik gör sig även gällande inom skuld-saneringsverksamheten och som nyss berörts med avseende på det internationella perspektivet, även den summariska processen. Det kan därför vid ett inordnande bli aktuellt att söka andra lösningar även för dessa verksamheter.

10.4 En fristående rikstäckande Kronofogdemyndighet

10.4.1 Exekutionsväsendet bryts ut från Skatteverket

Det alternativ till ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket som utredningen har att överväga, är möjligheterna av att bilda en fristående rikstäckande kronofogdemyndighet. En sådan lösning kan ge förutsättningar för en renodling av kronofogdemyndighetens roll och uppgifter. Det är dock tydligt att inte heller

denna organisation löser problematiken med myndighetens dubbla roll. Utredningens ställningstagande att borgenärsuppgifterna måste skiljas från de verkställande uppgifterna gäller således även om kronofogdemyndigheten bildar en fristående myndighet.

I ett gemensamt Skatteverk måste, som tidigare anförts, av principiella skäl gränsen mellan skatteavdelningen och kronofogdeavdelningen vara mycket tydlig. Det innebär att konsekvenserna av att bilda en separat Kronofogdemyndighet inte skiljer sig i särskilt hög grad från följderna av att bilda ett gemensamt Skatteverk, så vitt gäller den praktiska hanteringen och informationsutbytet mellan de olika verksamheterna.

Om kronofogdemyndigheten bildar en fristående rikstäckande myndighet och borgenärsuppgifterna flyttas från myndigheten löser man helt den principiella problematiken. Därmed får man en helt självständig, renodlad, ensam behörig exekutiv myndighet som kan koncentrera sig på den verkställande uppgiften och agera friare och mer effektivt i denna roll. I stället för att inrätta brandväggar utgör själva myndighetsgränsen till Skatteverket och andra myndigheter en tydlig skiljelinje myndigheterna emellan och mellan de verksamheter som bedrivs inom respektive myndighet. För den enskilde torde en sådan ordning framstå som naturlig och förutsätter inte heller någon närmare kännedom om det regelverk som styr verksamheten för att man skall kunna känna tilltro till den. Visserligen kommer Kronofogdemyndigheten med en sådan lösning att precis som nu inrymma flera olika verksamheter. Någon risk för att olika intressenter inte skulle ha tilltro till att de kvarvarande verkställande och i övrigt partsneutrala verksamheterna bedrivs opartiskt finns dock inte.

De problem i ett internationellt perspektiv som ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket kan innebära och som beskrivits i tidigare avsnitt (se avsnitt 10.3.2) undviks vid en utbrytning av myndigheten. Inte heller begränsas möjligheterna att inom Kronofogdemyndighetens ram hantera andra partsneutrala uppgifter som summarisk process, skuldsanering och tillsyn i konkurs. De inskränkningar i generaldirektörens möjligheter att leda och styra myndigheten, som det innebär att hålla det operativa ansvaret för verkställighetsarbetet och övrigt partsneutralt arbete skilt från myndighetens övriga verksamhet, undviks också.

En annan aspekt är att exekutionsväsendet inte längre skulle behöva bli föremål för prioriteringar och resursfördelning i förhållande till skatteförvaltningens verksamhet som är fallet i dag och

också skulle bli vid ett inordnande. En myndighet med en inte fullt så diversifierad verksamhet kan också antas ha bättre förutsättningar att snabbare anpassa sig till ekonomiska och demografiska förändringar och de krav som ställs från omvärlden.

Däremot begränsas möjligheterna att utnyttja gemensamma IT-stöd och andra gemensamma administrativa stödfunktioner om inte särskilda arrangemang, t.ex. samverksansavtal möjliggör detta.

10.4.2 Effekter av en utbrytning av exekutionsväsendet

I detta avsnitt utvecklas ytterligare för- och nackdel med en utbrytning av exekutionsväsendet utöver vad som beskrivits i avsnitt 10.4.1.

Av tabell 10.1 framgår nuvarande kostnader för IT-stöd och administration, i fråga om kronofogdemyndigheterna, skattemyndigheterna och Riksskatteverket.

Tabell 10.1. Riksskatteverkets beräkning av kostnader för stödfunktioner i dag, mkr

	KFM	SKM+RSV	TOTALT
IT-stöd ³	182	784	966
Administration ⁴	36	304	340
Summa	218	1 088	1 306

IT och andra administrativa stödfunktioner

Det starkaste argumentet mot en fristående Kronofogdemyndighet är kostnadsaspekten. På utredningens uppdrag har Riksskatteverket beräknat kostnaderna vid en utbrytning av exekutionsväsendet från RSV-koncernen.⁵ De uppgifter som redovisas i det följande är hämtade från Riksskatteverkets redovisningar om inget annat anges.

³ Se not 5.

⁴ Se not 5.

⁵ Riksskatteverkets promemorior 2003-06-13 och 2003-06-25, uppdaterade 2003-09-01. Riksskatteverket har reserverat sig i vissa avseenden och anfört att det finns ett visst mått av osäkerhet i beräkningarna vilket åskådliggjorts med angivande av intervaller. Särskilt kostnadsberäkningarna för ett utbrytande inrymmer en betydande osäkerhet.

Som beskrivits i avsnitt 10.3.2 är flera stöd- och styrfunktioner i form av IT-stöd och övrig administration, som t.ex. personal och ekonomi, till stora delar gemensamma för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. En utbrytning av exekutionsväsendets IT-stöd innebär enligt Riksskatteverket att ett motsvarande stöd måste byggas upp för den nya myndigheten och får givetvis även effekter på kvarvarande organisation. Visserligen kan verksamhetsspecifika applikationer flyttas från en myndighet till en annan men för deras fortsatta drift krävs att det finns en teknisk infrastruktur. I den mån en verksamhetsspecifik applikation till vissa delar består av andra gemensamma komponenter måste systemberoenden byggas bort och ersättas för att applikationen skall kunna användas inom den myndighet dit applikationen skall flyttas.

En fristående Kronofogdemyndighet där all IT-verksamhet bedrivs i egen regi kräver således investeringar när det gäller infrastruktur (t.ex. gemensamma tekniska plattformar, webbsida, intranät) och utvecklingsverktyg (bl.a. datorhall, nätverk och reservkraft) och innebär löpande kostnader för IT-personal, m.m. Merkostnaden för detta har av Riksskatteverket beräknats uppgå till 100–124 mkr per år. Jämfört med dagens kostnader motsvarar detta en kostnadsökning med 56–70 procent.⁶ Till detta skall läggas kostnader av engångsnatur för rekrytering, metoduppbyggnad och strategier, upphandlingar och avtalsförhandlingar m.m. Engångskostnaderna för detta har beräknats uppgå till 20–25 mkr fördelat över två år. Därutöver tillkommer även en engångskostnad på cirka 5 mkr för att bygga bort systemberoenden i form av t.ex. informationsutbyten och gemensamma komponenter. I denna kostnad har beaktats och förutsatts att det fortsatta arbetet med att utveckla INIT kan inriktas mot en vald lösning av var olika arbetsuppgifter, t.ex. borgenärsuppgifterna, skall placeras, så att inga nya systemberoenden hinner utarbetas.

För det nya Skatteverket innebär utbrytningen att kostnaderna för den tekniska infrastrukturen och gemensamma system i sin helhet får bäras av kvarvarande verksamhet. IT-kostnaderna kommer därmed att öka för skatteförvaltningens verksamhet. Merkostnaden har beräknats till 47–57 mkr per år. Till detta tillkommer s.k. avvecklingskostnader som är engångskostnader för bl.a. analys och konsekvenser i de applikationer som blir kvar samt tekniska specifikationer vad gäller konsekvenser för infrastrukturen. Kost-

⁶ En närmare redovisning över dagens kostnader och hur dessa är fördelade inom RSV-koncernen finns i avsnitt 3.

naderna för detta beräknas uppgå till 50–75 mkr fördelat på några år.

Andra administrativa kostnader

Riksskatteverkets administrationsledningskostnader uppgår till totalt 966 mkr. Verket beräknar att 36 mkr av detta belopp hänförs till exekutionsväsendet. Att en så begränsad del av kostnaderna kan hänföras till exekutionsväsendet beror enligt Riksskatteverket på att förvaltningen och utvecklingen av en del stödfunktioner (olika system, rutiner, riktlinjer, handböcker m.m.) är gemensamma. Bryts kronofogdemyndigheten ut försvinner ett antal användare av dessa gemensamma funktioner. På grund av stor-driftsfördelarna påverkas dock arbetsmängden endast marginellt. Motsvarande stöd- och styrfunktioner såsom verksledning, sekretariat, rättslig styrning och stöd, ekonomi, kommunikation, personal m.m. byggs för den nya Kronofogdemyndigheten. Enligt Riksskatteverket beräknas antalet personer som inom Kronofogdemyndigheten skall arbeta med detta uppgå till cirka 120 årsarbetskrafter. Kostnaderna för dessa har beräknats till 68 mkr per år.⁷ Däri ingår kostnaderna för Riksskatteverkets exekutionsavdelnings personal, som enligt verket uppgår till 56 årsarbetskrafter år 2003. Merkostnaden för koncernen uppgår därvid enligt verket till cirka 32 mkr per år. Kostnader för lokaler, resor, telefoni m.m. har inte beaktats.

Utöver personella resurser beräknas övriga årliga kostnader för blanketter, pressbevakning, förvaltning av intranät, webb-bevakning m.m. uppgå till 1 mkr. Därutöver tillkommer engångskostnader på cirka 4 mkr för framtagning av logotyp och omskyltning av kontoren.

Av tabell 10.2 framgår de sammantagna kostnadsökningarna, vilka av Riksskatteverket beräknas uppgå till 259–324 mkr, varav engångskostnader på 79–109 mkr.

⁷ En årsarbetskraft har av Riksskatteverket beräknats kosta 570 000 kr per år med ledning av genomsnittligt utfall för år 2002.

Tabell 10.2. Riksskatteverkets beräkning av totala kostnadseffekter vid en utbrytning, mkr

Justeringar vid utbrytning	KFM	SKM+RSV	TOTALT
Stödfunktioner enl. tabell 10.1	218	1 088	1 306
Kostnadsökning IT-stöd	100-124	47-57	147-181
Engångskostnad IT-stöd	25-30	50-75	75-105
Kostnadsökning adm.	33	0	33
Engångskostnad adm.	4	0	4
Ny kostnad för stödfunktioner	380-409	1185-1220	1565-1629
Varav nettoförändring	162-192	97-132	259-324

Servicen till medborgarna

Det torde inte vara ekonomiskt möjligt för en fristående Kronofogdemyndighet att vara representerad i form av kontor med en komplett kärnverksamhet på lika många platser i landet som kan antas vara möjligt med ett gemensamt Skatteverk. En rikstäckande organisation skapar emellertid som redovisats tidigare goda förutsättningar för att myndigheten skall kunna finnas på de platser och i den utsträckning det behövs, vilket kan åstadkommas bl.a. genom samverkanslösningar med andra myndigheter i form av s.k. medborgarkontor. När det gäller Kronofogdemyndighetens tillgänglighet och service till medborgarna kan denna, precis som i dag, även tillgodoses via tekniska media, såsom servicetelefon, elektroniska hemsidor, medborgarterminaler m.m.

Kronofogdemyndighetens övriga verksamhet

Vad gäller tilltron till den i övrigt borgenärsneutrala verksamheten och att denna bedrivs opartiskt innebär en fristående Kronofogdemyndighet inte några problem av det slag som aktualiseras vid ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket (se avsnitt 10.3.1). Förutsatt att borgenärsuppgifterna skiljs från verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifter kan således tillsyn i konkurser, summarisk process och skuldsanering fortsätta att bedrivas

inom myndigheten. Inte heller uppstår sådana komplikationer i ett internationellt perspektiv som har beskrivits i avsnitt 10.3.2.

10.5 Placeringen av borgenärsuppgifterna

10.5.1 Brandvägg mellan borgenärsuppgifter och verkställande uppgifter

Utredningen har i avsnitt 9.7.3 föreslagit att borgenärsuppgifterna i framtiden skiljs från verkställande och övriga partsneutrala uppgifter. I detta avsnitt behandlas frågan om det är lämpligt och ur principiell synvinkel möjligt att inom en och samma myndighet utföra såväl borgenärsuppgifter som borgenärsneutrala uppgifter. För att detta över huvud taget skall vara ett tänkbart alternativ krävs enligt utredningen att någon form av avgränsning, en brandvägg, inrättas som skiljer de båda uppgifterna från varandra. Utredningen ger i *bilaga 5* exempel på brandväggslösningar inom nuvarande organisation och bakgrunden till dessa.

För att en brandvägg skall fylla sin funktion krävs att verksamheterna därigenom faktiskt hålls åtskilda. Enligt utredningens mening kräver förtroendet från olika intressenters sida att borgenärsuppgifterna rent fysiskt genom handläggarnas lokalisering blir åtskilda från de borgenärsneutrala arbetsuppgifterna och att information som förvärvas i exempelvis verkställighetsarbetet i princip inte kommer myndigheten till del i egenskap av borgenärsföreträdare i ett ärende i större omfattning än vad som gäller för vilken borgenär som helst.

Detta innebär stora skillnader mot dagens förhållanden. Ett av de starkaste argument som framförs för att framhålla kronofogdemyndighetens förtjänster som statens borgenärsföreträdare är myndighetens omfattande tillgång till uppgifter om gäldenären. De uppgifter man då åsyftar torde vara samtliga uppgifter som kronofogdemyndigheten via åtkomst till databaser eller på annat sätt förvärvar såväl i sin egenskap av verkställande myndighet som i egenskap av borgenärsföreträdare för staten. För att brandväggar skall utgöra en godtagbar lösning på problemet med kronofogdemyndighetens dubbla roll kan emellertid, enligt utredningens mening, de handläggare som i framtiden skall hantera borgenärsuppgifterna inte behålla dagens obegränsade tillgång till alla de uppgifter som myndigheten inhämtar i det verkställande arbetet. Här kan jämfö-

ras med förhållandet avseende skattebrottsenheter där skattebrottsutredarna inte har direktåtkomst ens till offentliga uppgifter från beskattningsdatabasen. De uppgifter skattebrottsutredarna behöver måste särskilt begäras hos handläggare inom beskattningsverksamheten.

Dagens obegränsade informationsflöde mellan kronofogdemyndighetens arbete med verkställighet och arbetet med borgenärsuppgifterna grundas på att dessa anses utgöra olika delar av samma verksamhet. Det finns således en gemensam databas för denna verksamhet, utskönings- och indrivningsdatabasen, där de uppgifter som används gemensamt i verksamheten samlas, 2 kap. 1 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet. För verksamheten gäller numera enligt 9 kap. 19 § sekretesslagen, med vissa undantag, en presumtion för att uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är sekretessbelagda om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider skada eller men.

Om verkställigheten och utförandet av borgenärsuppgifterna i stället blir självständiga verksamhetsgrenar bör vardera verksamheten alltså omgärdas av samma sekretess som i dag gäller för den gemensamma verksamheten. För överförande av sekretessbelagda uppgifter mellan dessa verksamhetsgrenar blir då de bestämmelser som reglerar sekretess mellan myndigheter gällande, 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Detta innebär även att utskönings- och indrivningsdatabasen bör delas upp i två separata databaser för att samla uppgifter hänförliga till verkställighet för sig och borgenärsarbete för sig. Alternativt bör åtkomsten till uppgifterna i databasen begränsas till att avse uppgifter rörande verkställighet respektive borgenärsarbete. Handläggarna av borgenärsuppgifterna kommer att kunna ha direktåtkomst till offentliga uppgifter i bl.a. REX och även i INIT. Det innebär att handläggarna kommer att ha direktåtkomst till uppgifter om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål eller i ett avslutat mål, om verkställighet för annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år (9 kap. 19 § sekretesslagen). Även beslut i mål eller ärenden kommer att omfattas av handläggarnas direktåtkomst. Däremot får de handläggare som hanterar borgenärsuppgifterna inte ha direktåtkomst till uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Eftersom sådana uppgifter inte registreras i REX, utan i stället antecknas i gäldenärsjournalen, blir det knappast aktuellt att

begränsa direktåtkomsten beträffande de uppgifter som redovisas i REX. Med INIT förs anteckningar om samtliga uppgifter som behövs för att handlägga ett ärende i systemet. Detta innebär att borgenärshandläggarnas åtkomst till INIT i framtiden måste begränsas.

Uppgifter i övrigt som myndigheten i sin verkställande roll får tillgång till och vilka i dag antecknas i gäldenärsjournalen omfattas till största delen av sekretess. Detta innebär inget absolut hinder för att handläggarna av borgenärsuppgifterna skall få del av uppgifterna. Däremot krävs att de handläggare som hanterar borgenärsuppgifterna i varje enskilt ärende framställer en begäran hos handläggarna av verkställighetsuppgifterna som skall pröva om uppgifterna skall lämnas ut genom en intresseavvägning enligt generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen, dvs. om det är uppenbart att intresset av att uppgiften skall lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Ett syfte med utredningens förslag att skilja borgenärsuppgifterna från de verkställande och i övrigt borgenärsneutrala uppgifterna är att enskilda borgenärer inte skall komma i ett sämre läge än staten. Man kan fråga sig om inte detta trots allt blir följderna eftersom en enskild borgenär inte kan åberopa generalklausulen. Sekretess hindrar emellertid inte att en sökande tar del av material i sitt eget ärende (14 kap. 5 § sekretesslagen) och därigenom får tillgång till de uppgifter om gäldenärens förhållanden som kronofogdemyndigheten har. Denna s.k. partsinsyn torde i praktiken ge enskilda borgenärer den möjlighet som generalklausulen erbjuder myndigheter.

Den begränsning av kronofogdemyndighetens, i egenskap av borgenärsföreträdare, tillgång till uppgifter från myndighetens övriga verksamhet, vilken enligt utredningens mening är nödvändig, gör att det kan ifrågasättas om inte de effektivitetsvinster som förknippats med att ha verksamheterna samlade inom kronofogdemyndigheten går förlorade. Handläggarna av borgenärsuppgifterna kommer i större utsträckning att vara hänvisade till sådana uppgifter som de uppdragsgivande myndigheterna i förekommande fall skall lämna i samband med ansökan om indrivning enligt 7 § indrivningsförordningen (1993:1229). För att denna ordning skall leda till en effektiv fordringshantering krävs att de uppdragsgivande myndigheterna har god kännedom om de gäldenärer vars fordringar de överlämnar och att de dessutom lämnar denna information vidare till kronofogdemyndighetens borgenärshandläggare.

Beträffande skattemyndighetens fordringar bör införandet av en brandvägg inom kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten inte innebära några förändringar varken för verkställighetsarbetet eller för arbetet med borgenärsuppgifterna vad gäller tillgången till information från skattemyndighetens sida jämfört med dagens situation. Den direktåtkomst som kronofogdemyndigheterna har till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 § första stycket lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet och de sekretessbrytande bestämmelserna i 4 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet grundas på kronofogdemyndigheternas behov av information för att sköta utsökning och indrivning (1 kap. 5 § lagen om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet).⁸ Behovet kommer ju att vara detsamma även för en av brandväggar avskild borgenärsverksamhet, varför kronofogdeavdelningens/Kronofogdemyndighetens handläggares direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen inte påverkas av en sådan uppdelning.

Gentemot beskattningsverksamheten finns inte samma behov av att särskilja kronofogdeavdelningens borgenärsarbete, i vart fall inte beträffande sådana fordringar som avser skatter och allmänna avgifter. Här kan konstateras att det redan enligt dagens ordning finns en tydlig gränsdragning mellan verksamheterna så till vida att det gäller olika regler om sekretess i skatteärenden och i indrivningsärenden (9 kap. 1 § respektive 9 kap. 19 § sekretesslagen). Med dagens sekretessregler blir därför möjligheterna att överföra information inom ett Skatteverk mellan skattehandläggarna och de handläggare som kommer att utföra borgenärsuppgifter i indrivningsärenden begränsade i samma utsträckning som i dag då uppgifterna hanteras av två separata myndigheter.

Tilltron till verksamheten

En viktig aspekt vid sidan av de praktiska synpunkter som kan anläggas på en konstruktion med brandväggar är omvärldens syn på en sådan lösning. Det är, som påtalats tidigare, enligt utredningens mening tveksamt om en sådan lösning är tillräckligt tydlig och kan anses garantera att såväl olika intressenters som övriga medborgares tilltro till en opartisk handläggning av de borgenärsneutrala

⁸ Se närmare under avsnitt 6.

uppgifterna upprätthålls. Det kan även ifrågasättas om det kan anses utgöra en tillräckligt tydlig ordning för att i ett internationellt perspektiv vinna acceptans för kronofogdemyndighetens opartiskhet.

I sammanhanget bör nämnas att Konkurstillsynsutredningen ansåg att den nuvarande lösningen med Tillsynsmyndigheten som en särskild enhet inom kronofogdemyndigheten inte, särskilt mot bakgrund av utredningens förslag om en ändrad konkurstillsyn, innebar en tillräcklig åtskillnad mellan kronofogdemyndighetens uppgifter som borgenärsföreträdare och tillsynsuppgiften.

10.5.2 Borgenärsuppgifterna flyttas från kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten

Till skatteavdelningen/Skatteverket

Mot bakgrund av att en betydande del, beloppsmässigt sett, av de allmänna fordringarna avser skatter och allmänna avgifter är det naturligt att överväga att placera kronofogdemyndighetens nuvarande borgenärsuppgifter – vid ett inordnande av kronofogdemyndigheten i Skatteverket – på skatteavdelningen eller – om en fristående Kronofogdemyndighet bildas – på Skatteverket.

Det finns också andra skäl som talar för att placera borgenärsuppgifterna, i vart fall beträffande skatter och allmänna avgifter, på skatteavdelningen/Skatteverket. Skatteavdelningen/Skatteverket har en mycket god kännedom om såväl dessa fordringar som gäldenärerna. I dag har skatteförvaltningen tillgång till en omfattande information om sina skattskyldiga och åtkomst till vissa uppgifter i kronofogdemyndighetens databaser. Många av de samordningsproblem som har funnits mellan skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten kan undanröjas. Samordningsproblemen har till stora delar sin grund i att kronofogdemyndigheten och skattemyndigheten delar på flera av borgenärsuppgifterna. Vidare skulle det dubbelarbete som, enligt vad skattemyndigheten har påtalat, i dag sker hos de båda myndigheterna upphöra. Skatteavdelningen/Skatteverket skulle dessutom ha större möjligheter att på ett tidigt stadium bedöma en gäldenärs betalningsvilja och betalningsförmåga vilket i sin tur skulle kunna skapa bättre förutsättningar att i tid företa adekvata borgenärsåtgärder och få en samlad uppföljning för skatter och allmänna avgifter. En sådan ordning

skulle alltså kunna leda till en mer effektiv hantering av borgenärsuppgifterna beträffande skatter och allmänna avgifter vilket i sin tur kan innebära att färre ärenden behöver överlämnas för verkställighet.

Beträffande övriga allmänna fordringar framstår inte effektivitetsskäl för att överföra hanteringen av borgenärsuppgifterna till skatteavdelningen/Skatteverket lika tydligt. En fördel med att ha borgenärsuppgifterna koncentrerade till en myndighet är att man får en samlad bild och uppföljning av statens samtliga offentlig-rättsliga fordringar. Skatteförvaltningens kännedom om regelverket för dessa fordringar och deras uppkomst är emellertid i dag inte lika god som kännedomen om de egna fordringarna. Detta kan möjligen utgöra en risk för att skatter och allmänna avgifter skulle prioriteras på bekostnad av de andra A-målsfordringarna. För detta talar också att fordringarna inom många av områdena var för sig gäller relativt blygsamma belopp. Det kan också konstateras att det i vart fall inledningsvis kommer att krävas många kontakter mellan skatteavdelningen/Skatteverket och de debiterande myndigheterna, dels för att skatteavdelningen/Skatteverket behöver informera sig om de olika fordringarna, dels för att samordna de olika myndigheternas insatser för att bl.a. undvika dubbelarbete.

En annan aspekt är att skatteavdelningens/Skatteverkets arbete med andra fordringar än skatte- och avgiftsfordringar i många fall kommer att inskränkas till en minimal insats – enbart en registrering av fordringen – innan fordringen överlämnas för verkställighet. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att blanda in ännu en instans mellan den debiterande myndigheten och den verkställande myndigheten. Att en ny myndighet kopplas in kan även upplevas som förvirrande för gäldenären. Dessutom skulle skatteavdelningen/Skatteverket ha begränsad möjlighet att besvara gäldenärens frågor angående fordringen och kan därför ofta bli tvungen att hänvisa tillbaka till den debiterande myndigheten för ytterligare information.

För att lägga samtliga borgenärsuppgifter beträffande offentlig-rättsliga fordringar på skatteavdelningen/Skatteverket talar dock den omfattande tillgången till uppgifter om gäldenärerna och deras ekonomiska förhållanden. Förutom exekutionsväsendet kan knappast något annat organ ha tillgång till motsvarande uppgifter. Något som också kan anses tala för att föra över hanteringen av alla allmänna fordringar till skatteavdelningen/Skatteverket är det för-

hållandet att man undviker det dubbelarbete som uppstår när en och samma gäldenär har fordringar hos olika myndigheter.

Om alla borgenärsuppgifter beträffande samtliga A-målsfordringar flyttas över till skatteavdelningen inom ett gemensamt Skatteverk krävs inte fler brandväggar gentemot kronofogdeavdelningens borgenärsneutrala uppgifter än de som ändå erfordras mellan skatteavdelningen och kronofogdeavdelningen. Däremot bör den bestämmelse i 9 kap. 19 § sekretesslagen som i dag reglerar sekretessen inom exekutionsväsendet vad gäller mål eller ärende angående utsökning och indrivning ändras, så att indrivning, dvs. borgenärsuppgifterna, inte längre omfattas av den sekretessbestämmelsen. I stället bör en motsvarande bestämmelse införas för skatteavdelningens del så att dess indrivningsverksamhet kommer att omfattas av sekretess.

Till en annan befintlig myndighet – Kammarkollegiet

Enligt utredningens direktiv skall möjligheterna att flytta över borgenärsuppgifterna beträffande samtliga A-målsfordringar till någon annan befintlig myndighet övervägas. Utredningen har i denna del identifierat ett tänkbart alternativ, nämligen Kammarkollegiet. I avsnitt 4.7.4 finns en redogörelse för Kammarkollegiets nuvarande verksamhet.

Kammarkollegiets verksamhet är huvudsakligen avgiftsfinansierad. Den inkassoliknande verksamhet som bedrivs för statliga myndigheters räkning sker på uppdragsbasis.

Kammarkollegiet sysselsätter 160–170 personer. Av dessa arbetar tre personer heltid med inkassohanteringen, därmed avses såväl A- som E-målsfordringarna.

Kammarkollegiet har förklarat att myndigheten i och för sig har förutsättningar att klara av de borgenärsuppgifter som i dag åligger kronofogdemyndigheten. Det finns erforderlig erfarenhet av såväl inkasso- som processverksamhet inom myndigheten. Kollegiet anser dock att det inte vore en särskilt bra lösning att låta myndigheten överta kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter, utan tror att det skulle kräva större resurser än kronofogdemyndighetens hantering tar i anspråk. En av de största nackdelarna anser Kammarkollegiet vara att man inte har samma tillgång som kronofogdemyndigheten till information om gäldenären. Vidare har Kammarkollegiet uttryckt tveksamhet till den gäldenärsgrupp kro-

nofogdemyndigheten hanterar, så till vida att det är en betalnings-svag grupp och att inkassoverksamhet gentemot dessa inbegriper ett preventivt moment som inte passar in i Kammarkollegiets övriga verksamhet.

Beträffande möjligheterna att överföra samtliga borgenärsuppgifter beträffande samtliga A-målsfordringar till Kammarkollegiet har utredningen gjort följande överväganden.

Kammarkollegiet är en liten myndighet som bedriver sin uppdragsstyrda inkassoverksamhet effektivt. Myndigheten hanterar dock ett avsevärt mindre antal ärenden än de 2 202 070 A-mål som under år 2002 kom in till kronofogdemyndigheten. Även om skatter och allmänna avgifter skulle hanteras av skatteförvaltningen uppgår antalet A-målsfordringar till omkring 1 900 000. Det skulle därför krävas stora resursförstärkningar. Kollegiet saknar i dagsläget i stor utsträckning kunskap om de fordringar som skulle omfattas av uppdraget, vilket innebär att det inledningsvis också skulle krävas stora utbildningsinsatser.

Vidare innebär det förhållandet att myndigheten inte alls har tillgång till uppgifter om gäldenärerna i samma utsträckning som skatteförvaltningen en tydlig nackdel. Det skulle i många fall kräva mycket stora utredningsinsatser för att Kammarkollegiet skulle få tillräcklig information om gäldenärerna för att kunna vidta adekvata borgenärsåtgärder. Det är därför nödvändigt att tillförsäkra Kammarkollegiet en registeråtkomst motsvarande den som beskrivits för bl.a. kronofogdemyndighetens del med en brandväggslösning. Beträffande Kammarkollegiets IT-funktioner kan konstateras att kollegiet visserligen håller på att utveckla sitt datastöd så att myndigheten kommer att kunna ta emot information på fil. Det kan dock antas att det kommer att krävas relativt stora insatser för att kapaciteten skall vara tillräckligt utbyggd så att myndigheten skulle kunna ta emot A-målsfordringarna på detta sätt. Även beträffande Kammarkollegiets övriga IT-stöd kan förutses ett behov av att bygga nya system.

Sammanfattningsvis har utredningen funnit, mot bakgrund av Kammarkollegiets lilla organisation och små resurser, att det inte vore lämpligt att låta kollegiet överta kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter beträffande samtliga A-mål. Detsamma är förhållandet beträffande resterande fordringar om skatter och allmänna avgifter skulle hanteras av skatteförvaltningen.

Till debiterande myndighet

Enligt utredningens direktiv skall uppföljningen av statens samtliga fordringar och bedömningen av vilken åtgärd staten bör vidta gentemot gäldenären, så långt det bedöms lämpligt och möjligt, ske samlat. Ett överflyttande av borgenärsuppgifterna till de debiterande myndigheterna framstår mot den bakgrunden som mindre lämpligt. Det går dock inte att bortse ifrån att en sådan lösning har flera fördelar. Den innebär att det principiella problemet med den dubbla rollen skulle undanröjas. Som tidigare har konstaterats finns dessutom mycket som talar för att det vore en effektiv ordning om skatteförvaltningen fick hantera sina egna fordringar. Det kan inte uteslutas att det även finns andra myndigheter med ett stort antal allmänna fordringar, såsom t.ex. försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och Tullverket, som på motsvarande sätt skulle kunna hantera sina fordringar effektivt. Det är dock enbart Tullverket som i sitt enkätsvar till utredningen förklarat sig ha förutsättningar att själv utföra borgenärsuppgifterna beträffande sina fordringar. Övriga myndigheter har inte svarat på frågan eller svarat nekande.

De debiterande myndigheterna har naturligtvis den bästa kunskapen om sina fordringar. Även om kännedomen om gäldenärerna ofta kan antas vara mindre god skulle möjligheter skapas för myndigheterna att på ett tidigt stadium vidta lämpliga åtgärder för att få betalt, vilket i sin tur skulle kunna öka kunskaperna även om gäldenärerna. Myndigheten skulle också ges förutsättningar att få ett sammanhållet grepp om sin verksamhet "från ax till limpa". En annan fördel med detta alternativ är att man undviker inblandningen av ytterligare en myndighet med den risk för dubbelarbete och samordningsproblem som detta för med sig.

Det bör även ur gäldenärens perspektiv finnas fördelar med att debiterande myndighet handhar borgenärsuppgifterna. Det framstår som naturligt att de kontakter som kan behöva tas med en borgenär med anledning av en fordran tas med den debiterande myndigheten. Har gäldenären flera typer av offentligrättsliga skulder och kommer offensiva borgenärsuppgifter (se avsnitt 9.7.3) i fråga kan det dock tvärtom vara en fördel för gäldenären att endast behöva ha kontakt med en myndighet.

Mot att debiterande myndighet skall handha borgenärsuppgifterna talar det förhållandet att flertalet av de mindre myndigheter som utredningen har haft kontakt med har haft dålig kännedom om

sina egna fordringar. Många myndigheter har inte ens kunnat uppge vilka fordringar de har som i dag drivs in enligt indrivningslagen. För flera av de myndigheter som endast har ett mindre antal fordringar finns därför en risk för att det skulle bli en ineffektiv ordning om myndigheten själv skulle sköta samtliga borgenärsuppgifter. En uppdelning innebär även resurskrävande dubbelarbete, särskilt vad gäller offensiva borgenärsuppgifter, i de fall en gäldenär har flera allmänna fordringar.

Flera av de debiterande myndigheterna har emellertid uppgivit att de i olika utsträckning anlitar Kammarkollegiet även beträffande sina A-målsfordringar. Om borgenärsuppgifterna sköttes av de debiterande myndigheterna själva skulle ett avtal med Kammarkollegiet kunna vara en lösning för de myndigheter som inte har särskilt många A-målsfordringar. Om åtminstone skatteavdelningen/Skatteverket, försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Tullverket, Vägverket och Radiotjänst i Kiruna skötte sina egna fordringar skulle det innebära i vart fall omkring 2 090 000 mål (se bilaga 4). Kvarvarande mål skulle då uppgå till omkring 112 000. Därigenom borde det finnas förutsättningar för Kammarkollegiet att hantera fordringarna åt de myndigheter som har ett mindre antal fordringar och inte anser sig kunna hantera dessa. De myndigheter som så föredrar skulle även ha möjlighet att utnyttja inkassobolag för indrivningen av sina fordringar.

En uppdelning av borgenärsfunktionen mellan debiterande myndighet och skatteavdelningen/Skatteverket

Redan i dag har skattemyndigheterna genom regleringen i lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. uppgifter avseende andra allmänna fordringar än skatter. Genom lagen är nämligen skattemyndigheten behörig att fatta beslut om att anta förslag om ackord i fråga om skatt, böter eller annan staten tillkommande fordran som handläggs som allmänt mål med undantag för mål som grundas på gamla och nya studiestöd (studiestödslagarna [1973:349] och [1999:1395]).

En möjlig uppdelning av borgenärsfunktionerna som skulle kunna kombinera de fördelar det innebär att debiterande myndighet innehar borgenärsfunktionen med de fördelar som är förknippade med en sammanhållen borgenärsfunktion skulle kunna vara att skatteavdelningen/Skatteverket, utöver borgenärsuppgifterna

avseende skattefordringar, också beträffande andra offentligrättsliga fordringar handhar de offensiva borgenärsuppgifterna.

Som framgår av avsnitt 9.7.3 avser utredningen med offensiva borgenärsuppgifter

- ansökan om likvidation,
- ansökan om konkurs och bevakning av fordran i konkurs,
- ansökan om företagsrekonstruktion och företrädande det allmänna som borgenär vid företagsrekonstruktion,
- beslut i fråga om ackord,
- beslut i fråga om nedsättning av fordran, frivillig skuldsanering i steg 2 samt tvingande skuldsanering i steg 3,
- talan om preskriptionsförlängning,
- talan om företrädaransvar och
- tvister som gäller bättre rätt till utmätt egendom samt överklagade i allmänna utsökningsmål enligt 2 kap. 30 § andra stycket utsökningsbalken.

En samordnad offensiv borgenärsfunktion underlättar en enhetlig tillämpning och bidrar till att gäldenärer och sökande behandlas lika. Sett ur gäldenärens synvinkel framstår det som en fördel att i ett läge då offensiva borgenärsuppgifter kommer i fråga enbart behöva ha kontakter med en myndighet.

En annan fördel med detta alternativ är att man begränsar det dubbelarbete som kan uppstå om gäldenären har flera offentligrättsliga fordringar och varje myndighet själv handhar borgenärsarbetet.

Det är här fråga om att låta skatteavdelningen/Skatteverket handha borgenärsuppgifter som vidtas efter att åtgärder såsom betalningsanmaning och betalningsuppgörelse med avbetalningsplan (inklusive verkställigheten) vidtagits för att reglera skulden. Detta innebär att risken för att ärenden kommer att bollas fram och tillbaka mellan myndigheter är mycket liten. Genom att låta en enda myndighet handha de offensiva borgenärsuppgifterna begränsar man även omfattningen av den samverkan och samordning som måste ske med de andra diskuterade lösningarna för att bl.a. uppnå enhetlighet och en samlad bedömning av statens fordringar. Dagens samordningsproblem har till stora delar sin grund i att kronofogdemyndigheten och skattemyndigheten delar på vissa av de offensiva borgenärsuppgifterna. Med nu diskuterade lösning

ankommer det enbart på skatteavdelningen/Skatteverket att utföra dem.

En annan aspekt är att skattemyndigheterna redan i dag utför flera av de offensiva borgenärsuppgifterna (t.ex. beslut om ackord och talan om företrädaransvar, se vidare avsnitt 5). Det är alltså inte fråga om några för skatteavdelningen/Skatteverket okända uppgifter. Det informationsutbyte som krävs mellan debiterande myndighet och skatteavdelningen/Skatteverket blir inte mer omfattande än det som i dag sker för att kronofogdemyndigheterna skall kunna utföra sin borgenärsuppgift.

Enligt utredningens bedömning kommer endast en begränsad del av statens fordringsanspråk att överlämnas till Skatteverket för olika offensiva borgenärsuppgifter. Främst kommer det att vara fråga om fordringar gentemot näringsidkare eftersom flertalet av de offensiva borgenärsuppgifterna aldrig kommer i fråga för en privatperson.

Behovet av ett samordnat agerande från statens sida torde aktualiseras just i fråga om de offensiva borgenärsuppgifterna. Den nu diskuterade lösningen innebär en sådan eftersträvd samordning.

10.5.3 Effekterna av alternativa placeringar av borgenärsuppgifterna

Utredningens utgångspunkt är att borgenärsuppgifterna i framtiden på något sätt måste skiljas från de verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifterna (se avsnitt 9.7.3). Detta kan, som framgår av avsnitt 10.5.1 och 10.5.2, ske på olika sätt.

På utredningens uppdrag har Riksskatteverket beräknat kostnaderna av alternativa placeringar av borgenärsuppgifterna.⁹ I verkställighetsuppgifterna har vid beräkningarna innefattats avräkning enligt indrivningslagen och avräkningslagen samt uppskov enligt indrivningslagen (se avsnitt 9.7.3). De uppgifter som redovisas i det följande är hämtade från Riksskatteverkets beräkningar om inget annat anges.

⁹ Se not 5.

Brandvägg mellan borgenärsuppgifter samt verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifter

Inom en från Skatteverket utbruten Kronofogdemyndighet – men också mellan en skatteavdelning och en kronofogdeavdelning inom Skatteverket – kan borgenärsuppgifterna skiljas från de verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifterna genom en brandvägg. Som beskrivits i tidigare avsnitt kommer inrättandet av brandväggar att begränsa dagens informationsflöde mellan den verkställande verksamheten och borgenärsverksamheten (se avsnitt 10.5.1) och därmed i viss mån begränsa effektiviteten i borgenärsarbetet. Inrättandet av en brandvägg, vare sig det sker inom Skatteverket eller inom en fristående Kronofogdemyndighet, kräver även en del ändringar i verksamhetsstödsystemen bl.a. vad gäller handläggarnas åtkomstbehörighet till olika databaser.. Det krävs också en del förändringar i arbetsorganisationen, särskilt vad gäller placeringen av de handläggare som skall ägna sig åt borgenärsarbete.

En brandväggslösning innebär restriktioner avseende borgenärsfunktionen i förhållande till verkställighetsfunktionen. Detta bör, som också påtalats i avsnitt 10.3.2, emellertid inte innebära något nämnvärt hinder mot en långtgående samordning med de rationaliseringsmöjligheter som detta kan innebära av den samantagna administrationen.

Enligt Riksskatteverket finns det inte något specifikt borgenärshanteringsystem i REX eller i det system som skall ersätta REX, INIT. Vissa uppgifter i REX har naturligtvis betydelse för såväl verkställighet som borgenärsuppgiften utan att informationen för den skall enligt dagens ordning kan separeras. Även om det vore tekniskt möjligt att begränsa de olika handläggarnas åtkomstbehörighet skulle det enligt Riksskatteverket inte vara ekonomiskt försvarbart att söka inarbeta sådana begränsningar i ett system som är under avveckling. Huruvida det går att tekniskt genomföra åtkomstbegränsningar i INIT har inte utretts av verket. Enligt verket kan man dock starkt ifrågasätta lämpligheten i att handläggare inom två helt separata verksamheter ges möjlighet att arbeta i samma verksamhetsstödsystem vilket skulle bli fallet om borgenärshanteringen byggdes in i INIT. Enligt Riksskatteverket kommer det därför att krävas att ett särskilt borgenärssystem utvecklas för hanteringen av borgenärsuppgifterna när uppgifterna skiljs från de verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifterna. Detta innebär att kostnaden för utvecklandet av INIT kan

komma att minska något med anledning av att stöd för borgenärsarbetet med allmänna mål i det systemet inte längre blir aktuellt.

Mot bakgrund av vad Riksskatteverket anfört torde det inte vara en framkomlig väg att bygga in borgenärsfunktioner i befintliga system, varken i REX eller INIT, och begränsa åtkomstbehörigheten för handläggarna. Det mest lämpliga bör därför i enlighet med Riksskatteverkets uppfattning vara, oavsett var borgenärsuppgifterna placeras, att tillskapa ett särskilt borgenärssystem. Engångskostnaden för uppbyggandet av ett borgenärssystem beräknas av verket uppgå till mellan 20–26 mkr. Till detta tillkommer årliga förvaltningskostnader för systemet på mer än 8 mkr. Därutöver tillkommer kostnader för att bygga in ytterligare funktionalitet för verkställighet. Detta innebär att den minskade kostnaden för INIT som redovisats ovan endast delvis kan realiseras. Så länge borgenärsfunktionen och verkställighetsfunktionen ingår i en och samma myndighet får brandväggsalternativet ingen ytterligare påverkan på IT-kostnaderna i jämförelse med dagens nivå.

Den personal som skall arbeta med borgenärsuppgifterna måste hållas fysiskt åtskild från t.ex. den personal som arbetar med verkställighetsfrågor. Vidare måste direktåtkomsten till uppgifter i olika befintliga system mellan de olika verksamheterna begränsas så att åtkomsten till uppgifter som inte är att hänföra till borgenärsarbetet därvid begränsas för den personal som skall handha borgenärsarbetet på motsvarande sätt som gäller mellan den personal som arbetar med skattebrottsutredningar respektive skatteutredningar. Kostnaderna för detta har inte beräknats av verket men uppges av verket vara marginella.

I samband med att borgenärsfrågor och verkställighetsfrågor åtskiljs (antingen inom samma myndighet eller till separata myndigheter) kommer enligt Riksskatteverket ett likartat utredningsbehov, kontaktbehov och dylikt att uppstå såväl i borgenärs- som i verkställighetsarbetet. En och samma gäldenär kan då komma att utredas på två olika håll i de fall gäldenären blir föremål för verkställighet. Enligt verket uppstår därmed ett nytt arbetsmoment för verkställighetssidan.

Enligt verket utgör dessa utredningar, oavsett om det gäller borgenärsarbetet eller verkställigheten, till stor del "färskvara" och kan inte statiskt ligga till grund för ett beslut av någon annan än den som ansvarar för utredningen. Dessutom innebär sekretessregler begränsningar i informationsutbytet.

Vid en analys av indrivningsstatistiken avseende allmänna mål har Riksskatteverket konstaterat att de belopp som i dag drivs in inflyter till 20–25 procent genom exekutiva åtgärder (inklusive avbetalningsplaner, utdelning i konkurs och ackordsbetalningar). I övriga fall inflyter medlen genom att gäldenären betalar på krav, avräkning enligt avräkningslagen m.m. Förutsatt att den som skall handha borgenärsuppgifterna kan bygga upp ett effektivt urvalssystem, torde enligt verket maximalt 25 procent av skuldposterna överlämnas till kronofogdemyndigheten för verkställighet. Innan man byggt ett sådant urvalssystem kan det emellertid antas att en större andel kommer att överlämnas för verkställighet.

Förutsatt att motsvarande utredning och motsvarande kontakter måste ske i verkställighetsledet som redan skett hos borgenären och att endast 25 procent av skuldposterna lämnas för verkställighet kan det merarbete som uppstår på verkställighetssidan antas ligga på 25 procent av den beräknade kostnaden för dagens borgenärsarbete (140–150 mkr).

Mot bakgrund av den stora osäkerhet som enligt verket finns när det gäller att hitta en tillräckligt bra modell för urval har verket antagit att en tredjedel av de allmänna målen kommer att överlämnas för verkställighet. Verket har också antagit att det kan tänkas ligga på denna nivå under en förhållandevis lång övergångsperiod. Av den anledningen har den årliga merkostnaden för det dubbelarbete, som enligt verket uppstår genom att ett nytt arbetsmoment tillkommer för verkställigheten, inom den nuvarande RSV-koncernen antagits uppgå till cirka 50 mkr.

Tabell 10.3. Riksskatteverkets beräkning av kostnader för en brandvägg mellan borgenärsuppgifter samt verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifter (mkr)

	RSV-koncernen
IT – nytt borgenärssystem (engångs)	20–26
IT – årlig förvaltningskostnad	>8
Verkställighet – personal (årlig)	50
Summa engångskostnad	20–26
Summa årlig kostnad	>58

Samtliga borgenärsuppgifterna flyttas till skatteavdelningen/Skatteverket

Enligt verket måste borgenärssystemet kunna hantera bl.a. gäldenärsutredningar, ackord, företrädaransvar och konkurs. Anstånd bör hanteras i skattekontot eftersom den funktionaliteten redan finns där. Eventuellt kan avbetalningsplaner och uppskov hanteras på motsvarande sätt. Systemet måste även kunna kommunicera med ingivare, skattskyldiga, verkställighetsfunktionen m.fl. Därutöver bör ett urvalssystem knytas till skattekontosystemet och/eller det nya borgenärssystemet. Troligen kan det s.k. PUMA-systemet – utvecklat med bl.a. riskbedömningar avseende betalning – användas som urval.

Riksskatteverket konstaterar att det i dag finns ett flertal osäkerhetsfaktorer som påverkar hur debitering och medelshantering kan hanteras. Enligt nuvarande regelverk har en betalningsskyldig när det gäller flera typer av allmänna fordringar möjlighet att destinera sina betalningar till en viss fordran, något som inte är möjligt i skattekontot som är ett saldokonto. Som redovisats i avsnitt 4.7.2 om indelningen av de allmänna målen, skall vissa fordringar dessutom redovisas mot statsbudgeten och andra tillbaka till ingivarna (sökandena). Med anledning av detta har verket diskuterat och redovisat två alternativa lösningar om samtliga borgenärsuppgifter skulle flyttas till skatteavdelningen/Skatteverket.

Ett alternativ förutsätter att det genomförs lagändringar som innebär att den betalningsskyldige inte längre kan destinera sina betalningar och att återredovisningskravet till sökandena upphör. I sådant fall kan samtliga A-mål hanteras via skattekontot varvid kostnaden skulle kunna hållas nere. Sådana långtgående förslag som denna kostnadsberäkning bygger på ligger emellertid utanför utredningens uppdrag. För att kunna bedöma om det över huvud taget finns förutsättningar att genomföra de av verket angivna nödvändiga lagändringarna och huruvida de är lämpliga krävs mycket betydande utredningsinsatser. Utredningen har därför valt att i den följande framställningen utelämna denna alternativa kostnadsberäkning.

Det andra alternativet utgår från dagens förutsättningar och innebär att kravet på återrapportering samt möjligheten att destinera betalningar kvarstår. Riksskatteverket anför beträffande detta alternativ följande.

Ett separat debiterings- och likvidhanteringssystem måste byggas upp som kan hantera andra A-mål än skatter och avgifter. Skall systemet kunna peka ut vilken skuld som har betalats blir principerna helt annorlunda mot vad som gäller för skattekontot. Detta innebär att man inte kan återanvända idéerna från skattekontoupbyggnaden. Kostnaderna för att göra ett sådant system kan i dagsläget inte uppskattas, men det skulle bli avsevärt mycket dyrare än en hantering inom skattekontot. Här har verket beräknat att kostnaden för uppbyggandet av IT-stödet överstiger 50–62 mkr samt att en årlig förvaltningskostnad på mer än 8 mkr uppkommer. I kostnaden för uppbyggnaden av IT-stödet ingår engångskostnader överstigande 30–36 mkr för ett debiterings- och medelshanteringssystem och engångskostnader för uppbyggnaden av ett separat borgenärssystem på 20–26 mkr.

I samband med beredningen av frågan om en slopad förmånsrätt har Riksskatteverket beräknat vad en slopad förmånsrätt kan komma att ha för påverkan på skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Redovisningen bygger på två olika målbilder; dels en fortsatt fördelning enligt dagens ordning av borgenärsarbetet mellan myndigheterna, dels att all borgenärsverksamhet handhas av skattemyndigheterna. I denna analys har Riksskatteverket beräknat kronofogdemyndighetens sammanlagda nedlagda tid på borgenärsarbetet för allmänna mål till motsvarande 280–300 årsarbetskrafter med en årlig lönekostnad på 140–150 mkr. Beräkningarna baserades på 2002 års tidsstatistik såsom den redovisas i RSV-koncernens tidrapporteringssystem (TRS) och kostnadsläge.

Ett scenario där borgenärsfunktionen för samtliga A-mål överförs till skatteavdelningen/Skatteverket innebär enligt verket att cirka 140–150 mkr avseende personalkostnader flyttas från kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten till skatteavdelningen/Skatteverket – alltså ett nollsummespel. Tillägg för vissa overheadkostnader för personalen, såsom lokaler, telefonabonnemang m.m. bör emellertid göras.

I likhet med vad som angivits med den behandlade brandvägglösningen kan en gäldenär komma att utredas på två olika håll. Merkostnaden för detta beräknar verket även med nu diskuterad lösning uppgå till 50 mkr per år.

Tabell 10.4. Riksskatteverkets beräkning av kostnader för överflyttning av borgenärsuppgifterna avseende samtliga A-målsfordringar till skatteavdelningen/Skatteverket (mkr)

	KFM	SKM+RSV	RSV - koncernen
IT – nytt borgenärssystem (engångs)	0	20–26	20–26
IT – nytt likvidhanteringssystem (engångs)	0	>30–36	>30–36
IT – årlig förvaltningskostnad	0	>8	>8
Borgenärsarbete – personal (årlig)	-140–150	140–150	0
Verkställighet – personal (årlig)	50		50
Summa engångskostnad	0	50–62	50–62
Summa årlig kostnad	-90–100	>148–158	>58

Kostnader för kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten för att skapa ytterligare funktionalitet i INIT för de nya verkställighetsuppgifterna för A- och E-mål har inte beräknats, men de har bedömts rymmas inom ramen för den minskade kostnaden för utvecklandet av INIT med anledning av att stöd för borgenärsarbete med de allmänna målen inom en kronofogdeavdelning/Kronofogdemyndighet inte längre blir aktuellt.

Samtliga borgenärsuppgifter flyttas till respektive debiterande myndighet

På utredningens begäran har Riksskatteverket även beräknat vilka kostnadseffekter det för med sig att flytta borgenärsuppgifterna från en kronofogdeavdelning/Kronofogdemyndighet till respektive debiterande myndighet.¹⁰ Verket beskriver kostnaderna på följande sätt.

Utöver engångskostnader för uppbyggnaden av ett borgenärssystem för skatteavdelningen/Skatteverket tillkommer, liksom i föregående alternativ en årlig ökning av förvaltningskostnaderna med drygt 8 mkr för systemet. När det nya borgenärssystemet skapas hos skatteavdelningen/Skatteverket ändras datautbytet med REX. Detta bedöms av Riksskatteverket kunna hanteras inom den befintliga funktionaliteten om det sker via skattekontot. Några andra större ingrepp i befintliga system bedöms däremot inte vara aktuella.

¹⁰ Se not 5.

För kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten uppstår kostnader för tillskapandet av ytterligare funktionalitet i INIT för de nya verkställighetsuppgifterna för A- och E-mål. Liksom i föregående alternativ kan den minskade kostnaden för utvecklandet av INIT därför endast delvis realiseras.

Eftersom varje borgenär skall handha sina egna fordringar kommer fler aktörer att utföra gäldenärsutredningar. Ju fler aktörer som skall utföra samma arbetsuppgifter desto mer merarbete och merkostnader uppstår sammantaget för det allmänna. Det dubbelarbete som kan uppstå består i att de gäldenärer som har skulder avseende såväl skatter och avgifter som andra statliga fordringar kommer att utredas borgenärsmissigt från flera olika håll. Beroende på antalet borgenärer som hanterar samma gäldenärer uppkommer således varierande grad av dubbelarbete. Likaså uppstår dubbelarbete i den mån en och samma gäldenär även skall utredas i verkställighetshänseende.

Enligt Riksskatteverket kommer således den totala kostnaden för borgenärsarbetet att öka ur ett statsfinansiellt perspektiv. Vidare kommer det att medföra kostnader för övriga borgenärer som i dag inte har det IT-stöd som kan komma att krävas för att de skall kunna handha sina borgenärsuppgifter. Dessutom måste de kunna kommunicera med den verkställande funktionen. Kostnaden har inte kunnat beräknas av verket.

En överflyttning av borgenärsarbetet innebär en årlig kostnadsminskning med 140–150 mkr för kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten. Den del av kostnaderna som avser borgenärsarbetet för skatter och avgifter uppkommer i stället hos skatteavdelningen/Skatteverket. Beloppets storlek har inte kunnat beräknas. Beloppet har därför satts till X av verket i tabell 10.5. Av den anledningen har den totala kostnadsförändringen satts till Y i tabellen. De tillkommande verkställighetsuppgifterna för kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten i och med att en gäldenär kan bli föremål för utredning på olika håll beräknas som i tidigare alternativ medföra en årlig merkostnad på 50 mkr.

I och med att borgenärsuppgifterna flyttas uppstår även personalkostnader för övriga borgenärer. En del av dessa kostnader bedöms av Riksskatteverket täckas av den överskjutande delen av de 140–150 mkr som inte åtgår för att hantera skatter och avgifter. Enligt verket kommer emellertid den största delen av kostnaderna att åtgå till utredningarna avseende skatter och allmänna avgifter. De övriga borgenärernas kostnader bedöms dock överstiga detta

belopp med anledning av att fler aktörer bedöms utföra samma arbetsuppgifter, vilket innebär ett mer omfattande dubbelarbete än enligt föregående alternativ. Hur stor kostnadsökningen kan tänkas bli har inte kunnat uppskattas av Riksskatteverket. Därtill tillkommer kostnader för de utökade verkställighetsuppgifterna.

Vad gäller IT-kostnaderna för skatteavdelningen/Skatteverket motsvaras dessa till viss del av vad som redovisats under rubriken Samtliga borgenärsuppgifter flyttas till skatteavdelningen/Skatteverket. Även med den nu diskuterade lösningen tillkommer också kostnader för kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten för att bygga in ytterligare funktionalitet för de nya verkställighetsuppgifterna för A- och E-mål vilket, som tidigare påtalats, reducerar den minskade kostnaden för utvecklandet av INIT.

Tabell 10.5. Riksskatteverkets beräkning av kostnader för överflyttning av borgenärsuppgifter till respektive debiterande myndighet (mkr)

	KFM	SKM+RSV	RSV - koncernen
IT – nytt borgenärssystem (engångs)	0	20–26	20–26
IT – årlig förvaltningskostnad	0	>8	>8
Borgenärsarbetet –personal (årlig)	-140–150	X	Y
Verkställighet –personal (årlig)	50		50
Summa engångskostnad	0	20–26	20–26
Summa årlig kostnad	-90–100	<8+X	>58-Y

Den totala kostnadseffekten uppskattas således bli en årlig merkostnad för kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten på 50 mkr samt en del av de 140–150 mkr för skatteavdelningen/Skatteverket. Resterande del av dessa årliga kostnader med visst tillägg uppkommer hos övriga borgenärer.

Offensiva borgenärsuppgifter flyttas till skatteavdelningen/Skatteverket, övriga borgenärsuppgifter handhas av debiterande myndighet

Riksskatteverket har också beräknat kostnaderna för att skatteavdelningen/Skatteverket, vid sidan av borgenärsuppgifterna för egna skatter och avgifter, även handhar de offensiva borgenärsuppgif-

terna för samtliga debiterande myndigheter.¹¹ Verket beskriver kostnaderna på följande sätt.

Enligt Riksskatteverket bedöms de offensiva borgenärsuppgifterna för övriga A-mål inte bli särskilt omfattande. De gäldenärer som kan komma att bli föremål för denna typ av borgenärsuppgifter kan i förhållandevis stor omfattning antas även ha skulder avseende skatter och avgifter, vilket innebär en rationalisering i handläggningen i och med att skatteavdelningen/Skatteverket därmed redan har en god kännedom om gäldenären. Gäldenärer med enbart andra statliga fordringar och som kan bli föremål för offensiva borgenärsuppgifter bedöms således bli få.

Enligt verket motsvaras de personella effekterna för skatteavdelningen/Skatteverket av vad som redovisats i föregående alternativ, dock med en större andel av de 140–150 mkr då borgenärsarbetet kommer att omfatta mer än skatter och allmänna avgifter. Kostnaden för övriga borgenärer blir lägre till följd av att antalet aktörer som skall utföra de offensiva borgenärsuppgifterna reduceras. Omfattningen av dubbelarbetet minskar således. Hur stor denna minskning kan tänkas bli har inte kunnat beräknas av verket, liksom inte heller kostnadseffekten för skatteavdelningen/Skatteverket (i tabellen markerat med Z). Den totala personella kostnaden för borgenärsarbetet bedöms dock av Riksskatteverket rymmas inom de 140-150 mkr per år.

Den personalmässiga effekten för det dubbelarbete som uppstår om gäldenären även blir föremål för verkställighet uppgår enligt verket även i detta alternativ till en årlig merkostnad på 50 mkr.

Vad gäller IT-kostnaderna motsvaras dessa av vad som tidigare redovisats under rubriken Samtliga borgenärsuppgifter flyttas till skatteavdelningen/Skatteverket. Riksskatteverket har även med nu diskuterade lösning redovisat två alternativa kostnadsberäkningar där kostnadernas storlek är beroende av om återrapporteringskravet och möjligheten att destinera betalningar kvarstår. Av samma anledning som anförts tidigare har utredningen valt att koncentrera sig på det alternativ som utgår från dagens förhållanden.

Även med denna lösning måste enligt Riksskatteverket således ett separat debiterings- och likvidhanteringssystem byggas som kan hantera andra A-mål än skatter och avgifter. Enligt verket skulle i ett sådant system förmodligen minst hälften av den funktionalitet

¹¹ Se not 5.

som finns i skattekontosystemet i dag behöva byggas upp även i det nya systemet.

Och som tidigare redovisats blir principerna för systemet helt annorlunda mot vad som gäller för skattekontot, vilket innebär att man inte kan återanvända idéerna från skattekontouppbyggnaden. Även i detta alternativ har verket beräknat att kostnaderna för uppbyggnaden av IT-stödet överstiger 50–62 mkr samt att en årlig förvaltningskostnad på mer än 8 mkr uppkommer. I kostnaden för uppbyggnaden av IT-stödet ingår engångskostnader överstigande 30–36 mkr för ett debiterings- och medelshanteringssystem där betalningar inte kan direktdestineras och engångskostnader för uppbyggnaden av ett separat borgenärssystem på 20–26 mkr.

Som påtalats i tidigare diskuterade lösningar reduceras även i detta alternativ den minskade kostnaden för utvecklandet av INIT med anledning av att ytterligare funktionalitet för verkställighetsuppgifter för A- och E-mål i stället skall byggas in i systemet.

Också detta alternativ medför kostnader för övriga borgenärer som i dag inte har det IT-stöd som kommer att krävas för att klara av sina borgenärsuppgifter. Precis som i föregående alternativ behöver övriga borgenärer kommunicera med såväl den offensiva borgenärsfunktionen, dvs. skatteavdelningen/Skatteverket, som den verkställande funktionen, dvs. kronofogdeavdelningen/Kronofogdemyndigheten. Enligt Riksskatteverket skulle detta eventuellt kunna lösas genom att övriga borgenärer kommunicerar via en gemensam kanal där en mottagningsfunktion särskiljer de uppgifter som skall till borgenärs- respektive verkställighetsfunktionen.

Tabell 10.6. Riksskatteverkets beräkning av kostnader för skatteavdelningen/Skatteverket att handha, förutom borgenärsuppgifter avseende skatter och allmänna avgifter, offensiva borgenärsuppgifter avseende samtliga A-målsfordringar (mkr)

	KFM	SKM+RSV	RSV - koncernen
IT – nytt borgenärssystem (engångs)	0	20–26	20–26
IT – nytt likvidhanteringssystem (engångs)	0	>30–36	>30–36
IT – årlig förvaltningskostnad	0	>8	>8
Borgenärsarbete –personal (årlig)	-140–150	Z	0
Verkställighet –personal (årlig)	50		50
Summa engångskostnad	0	>50–62	50–62
Summa årlig kostnad	-90–100	<8+Z	>58

11 Utredningens förslag

11.1 En fristående Kronofogdemyndighet

- En fristående, rikstäckande Kronofogdemyndighet bildas.

Utredningen har på flera håll i det föregående hävdade att ett mycket tungt argumentet mot att inordna exekutionsväsendet i Skatteverket är att enskilda borgenärer som önskar verkställighet blir hänvisade till Skatteverket som ofta är deras huvudkonkurrent om de medel som kan tas i anspråk. Även om beskattningsverksamheten och borgenärsuppgifterna hanteras helt skilt från den verkställande och i övrigt borgenärsneutrala verksamheten inom ett Skatteverk kan inte bortses från de invändningar som en sådan organisation kan möta. Inte minst efter genomförandet av förslagen i prop. 2002/03:49, Nya förmånsrättsregler, blir Skatteverkets roll som företrädare för statens fiskala intressen mycket tydlig.

Redan nu ifrågasätts att kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet i konkurs (se avsnitt 8.3). Ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket kan innebära att även placeringen av andra välfungerande verksamheter, såsom summarisk process och skuldsanering, ifrågasätts. Det vore enligt utredningens mening mycket olyckligt om man med öppna ögon bygger in en sådan konflikt i en ny organisation. De tveksamheter utredningen känner inför ett inordnande av exekutionsväsendet i Skatteverket är så starka att det krävs mycket bärande skäl för att underlåta en utbrytning.

För en utbrytning talar inte endast att därigenom undviks en organisation med inbyggda intressekonflikter. Det är, som utredningen påpekat i avsnitt 9.7.3, uteslutet att i en framtida organisation hantera borgenärsuppgifter tillsammans med verkställighetsuppgifter. Uppgifterna måste på något sätt hållas åtskilda. Om de verkställande och borgenärsneutrala uppgifterna skall hanteras

inom ett Skatteverk måste ett särskiljande ske även på ledningsnivån med de komplikationer detta medför från lednings- och styrningssynpunkt. Ett särskiljande innebär även att de samordningsvinster som en stor myndighet kan innebära inte kan utnyttjas fullt ut. Resultatet blir två myndigheter inom Skatteverket – utan de fördelar en fristående ställning innebär. En från Skatteverket fristående Kronofogdemyndighet utan borgenärsuppgifter kan agera friare och mer effektivt i sin verkställande roll. Motsvarande fördel uppnås i ett Skatteverk utan verkställande uppgifter: borgenärsfrågorna kan drivas utan sidohänsyn. En utbrytning ligger också i linje med regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram med den renodling och inriktning på kärnverksamhet som en utbrytning innebär för såväl Skatteverket som Kronofogdemyndigheten. En fristående Kronofogdemyndighet utan borgenärsuppgifter innebär inte heller några betänkligheter i ett internationellt perspektiv och kan i framtiden ges ytterligare judiciella uppgifter.

Det tyngsta argumentet mot en fristående Kronofogdemyndighet är kostnadsaspekten; en utbrytning av exekutionsväsendet från Skatteverket innebär fördyringar jämfört med vad ett inordnande skulle innebära. Mot dessa fördyringar måste emellertid ställas de vinster i skilda avseenden som en fristående Kronofogdemyndighet innebär.

Som framgår av tabell 11.1 och avsnitt 10.4.2 har Riksskatteverket beräknat de totala fortvariga merkostnaderna vid en utbrytning till 179–213 mkr. Till detta kommer engångskostnader uppgående till 79–109 mkr. Den helt dominerande posten består av ökade kostnader för IT-stöd (100–124 mkr fortvariga kostnader vid Kronofogdemyndigheten och 47–57 mkr vid skattemyndigheterna och Riksskatteverket). Av de sammantagna kostnaderna uppges 97–132 mkr (varav 50–75 mkr engångskostnader) avse ökade kostnader för IT-stödet vid skattemyndigheterna och Riksskatteverket. Riksskatteverket har dock poängterat att kostnadsberäkningarna är förenade med betydande osäkerheter.

Tabell 11.1. Riksskatteverkets beräkning av merkostnader för en fristående Kronofogdemyndighet (mkr)

	Fortvariga kostnader			Engångskostnader		
	KFM	SKM+RSV	S:a	KFM	SKM+RSV	S:a
IT-stöd	100–124	47–57	147–181	25–30	50–75	75–105
Adm.	32	0	32	4	0	4
S:a	132–156	47–57	179–213	29–34	50–75	79–109

Det kan, mot bakgrund av Riksskatteverkets kostnadsberäkningar, konstateras att en omedelbar delning av IT-stödet skulle innebära betydande merkostnader för såväl Skatteverket som Kronofogdemyndigheten. Enligt utredningens mening är en utbrytning av IT-stödet dock inte nödvändig. Man kan mycket väl tänka sig ett samutnyttjande av befintliga resurser och ett samarbete i IT-frågor mellan de två myndigheterna. Ett samutnyttjande och samarbete mellan myndigheterna vad gäller IT-stödet gagnar såväl Skatteverket som Kronofogdemyndigheten och skulle innebära att de tänkta merkostnaderna inte uppkommer. Det finns alltså ett ömsesidigt intresse av ett fortsatt väl fungerande samutnyttjande vilket borgar för att samarbetet fungerar. Det ligger visserligen vissa begränsningar i ett fortsatt samutnyttjande. Det är inte säkert att de båda myndigheternas behov utvecklas ”i takt” och det kan därför tänkas att de skulle ha olika intressen i fråga om t.ex. tidpunkten för större förändringar. Sådana nackdelar måste emellertid i så fall finnas redan i dag inom RSV-koncernen.

Det är dock inte givet att ett fortsatt samutnyttjande är det på sikt ekonomiskt mest fördelaktiga för de båda myndigheterna. Mellan IT-systemen för beskattningsverksamheten och exekutionsväsendets olika verksamheter finns inte i dag sådana kopplingar som med nödvändighet innebär stordriftsfördelar om IT-stödet samordnas (se avsnitt 10.4.2). Det kan också vara så att Kronofogdemyndigheten skulle vinna på ett IT-stöd utformat just för den myndighetens verksamheter och behov. Man bör vidare ha i åtanke att flera av exekutionsväsendets system är under uppbyggnad eller översyn. Färdigställandet av IT-stödet innebär således inte någon merkostnad utan en kostnad som uppkommer under alla förhållanden – oavsett om exekutionsväsendet inordnas i Skatteverket eller inte. Om ett särskiljande av IT-stödet inte görs förrän tillfället är det rätta med hänsyn till den allmänna teknikutveck-

lingen, och samordnat med förändringar som är motiverade av andra anledningar, torde kostnaderna för en utbrytning kunna begränsas väsentligt. Det kan också påpekas att med en renodlad verkställighet blir gränssnittet mot uppdragsgivarna i huvudsak detsamma som gäller för verkställande organ i flertalet andra länder. Därmed ökar förutsättningarna att kunna upphandla det IT-stöd som behövs på en internationell marknad med fungerande konkurrens. Det måste vara en fråga för de två myndigheternas respektive chefer att bedöma vad som är fördelaktigast för myndigheten inom de ekonomiska ramar myndigheten har att verka. Det kan i sammanhanget erinras om att myndighetschefen enligt 7 § verksförordningen (1995:1322) skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

Utredningen föreslår att en fristående, rikstäckande myndighet – Kronofogdemyndigheten – bildas. I avsnitt 11.11 behandlas de ekonomiska konsekvenserna ytterligare.

11.2 Borgenärsuppgifternas placering

- Skatteverket skall handha de offensiva borgenärsuppgifterna i fråga om samtliga offentligrättsliga fordringar. Det gäller
 - ansökan om likvidation,
 - ansökan om konkurs och bevakning av fordran i konkurs,
 - ansökan om företagsrekonstruktion och företrädande det allmänna som borgenär vid företagsrekonstruktion,
 - beslut i fråga om ackord,
 - beslut i fråga om nedsättning av fordran, frivillig skuld sanering i steg 2 samt tvingande skuldsanering i steg 3,
 - beslut om preskriptionsförlängning (se avsnitt 11.9),
 - talan om företrädaransvar,
 - tvister som gäller bättre rätt till utmätt egendom samt överklagande i utsökningsmål.
- Övriga borgenärsuppgifter skall handhas av uppdragsgivande myndighet.
- Lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. skall upphöra att gälla.

- Regler om borgenärsuppgifter i fråga om samtliga offentligrättsliga fordringar införs i skattebetalningslagen (1997:483).

Utredningen har i avsnitt 9.7.3 föreslagit att kronofogdemyndighetens nuvarande borgenärsuppgifter avseende uppskov, avbetalningsplan, tagande av säkerhet samt avräkningsmöjligheterna enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter (avräkningslagen) och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) skall omvandlas till verkställighetsuppgifter. Dessa uppgifter skall således i framtiden handhas av Kronofogdemyndigheten. Vad gäller övriga borgenärsuppgifter gör utredningen följande bedömning.

Som framgår av avsnitt 9.7.3 menar utredningen att det är ofrånkomligt att borgenärsuppgifterna i framtiden skiljs från verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifter. Ett särskiljande innebär i sig vissa ökade kostnader, men är nödvändigt för att tilltron till verksamheten skall upprätthållas.

Det finns som framgår av avsnitt 10.5 flera tänkbara alternativ vad gäller borgenärsuppgifternas placering. Genom förslaget i avsnitt 11.1 att en fristående Kronofogdemyndighet skall bildas har antalet alternativ i någon mån inskränkts. De återstående alternativen är följande.

- I. Brandvägg inom Kronofogdemyndigheten mellan borgenärsuppgifter och verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifter.
- II. Debiterande myndighet hanterar sina egna fordringar.
- III. Skatteverket hanterar samtliga borgenärsuppgifter beträffande samtliga offentligrättsliga fordringar.
- IV. Debiterande myndighet hanterar sina egna fordringar, men Skatteverket hanterar de offensiva borgenärsuppgifterna.

Tabell 11.2. Riksskatteverkets beräkning av merkostnader vid alternativa placeringar av borgenärsuppgifterna

		Fortvariga kostnader			Engångskostnader		
		KFM	SKM+RSV	S:a	KFM	SKM+RSV	S:a
Alt I	IT		8	8		20-26	20-26
	Verkställighet	50		50	–		
Alt II	IT		8	8		20-26	20-26
	Verkställighet	50		50	–		
Alt III	IT		8	8		20-26	50-62
	Verkställighet	50		50	–	+30-36	
Alt IV	IT		8	8		20-26	50-62
	Verkställighet	50		50	–	+30-36	

Till de fortvariga effekterna skall – utöver vad som redovisats i tabell 11.2 – till alternativ II–IV läggas den minskning av kostnaderna för personal vid KFM (och motsvarande ökning hos SKM+RSV och andra berörda myndigheter beroende på var borgenärsuppgifterna läggs) som en överflyttning av borgenärsuppgifterna leder till. Personalkostnaderna för hantering av borgenärsuppgifterna uppgår enligt Riksskatteverket till 140–150 mkr. Inte heller kostnaderna för det IT-stöd som kan behövas hos andra debiterande myndigheter än Skatteverket finns angivet i tabellen.

Alternativ I, en brandvägg inom Kronofogdemyndigheten mellan borgenärsuppgifter och verkställande (och andra borgenärsneutrala) uppgifter, innebär minst förändringar i förhållande till nuvarande ordning och är den lösning som drar lägst kostnader. En hantering av borgenärsuppgifterna inom samma myndighet som handhar verkställighetsuppgifterna innebär ofrånkomligen att myndigheten – precis som i dag och oavsett hur hanteringen i praktiken sker – kan misstänkliggöras att uppträda partiskt. Detta gäller inte enbart verkställighet utan även summarisk process, skuldsanering och konkurstillsyn. Alternativet inrymmer också som framgår av avsnitt 10.5.1 andra påtagliga nackdelar och kostnader utan att någon positiv effekt av en sådan lösning kan ses. Utredningen överväger därför inte detta alternativ ytterligare.

I alternativ II–IV kommer borgenärsuppgifterna att hanteras av en annan myndighet än Kronofogdemyndigheten. Dessa alternativ inrymmer således inte den principiella problematik som vidlåder alternativ I. Kronofogdemyndigheten kan med full kraft ägna sig åt

sina verkställande uppgifter utan att riskera att inte uppfylla kravet på en opartisk handläggning.

Att den debiterande myndigheten enligt *alternativ II*, i likhet med vad som gäller privaträttsliga fordringar, själv handhar borgenärsuppgifterna kan tyckas vara den mest naturliga lösningen. Det är den debiterande myndigheten som har bäst kännedom om fordringen och dess uppkomst. De offentlighetsrättsliga fordringarna spänner emellertid över ett mycket vitt fält och de debiterande myndigheterna är av mycket varierande storlek. Av den enkät utredningen gjort framgår att flera myndigheter har begränsade kunskaper om hur de skall hantera sina fordringar och har inte något större intresse av att själva utföra fler borgenärsuppgifter än de som utförs i dag. Många myndigheter – dock inte Skatteverket – torde också ha begränsad kännedom om gäldenärens ekonomiska förhållanden. Den debiterande myndigheten skulle mot denna bakgrund kunna anses vara mindre väl lämpad att handha borgenärsuppgifterna; i vart fall de offensiva uppgifterna. Mot detta kan emellertid anföras att det vore av värde för myndigheten att få det helhetsgrepp om sin verksamhet som ett handhavande av samtliga borgenärsuppgifterna skulle ge. Redan nu utför också de debiterande myndigheterna sådant borgenärsarbete som följer av förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar, alltså borgenärsarbete avseende fordringar som staten har rätt till och som inte omfattas av indrivningslagen. Sett ur gäldenärens synvinkel kan en uppdelning av borgenärsuppgifterna på de debiterande myndigheterna innebära såväl fördelar som nackdelar. Borgenärsuppgifterna handhas av en myndighet som känner till det underliggande beslutet och kan vara behjälplig vid förfrågningar. Å andra sidan kan det, när offensiva borgenärsuppgifter kommer i fråga, vara besvärande för den enskilde att behöva ha kontakter med flera myndigheter. Även sett ur det allmännas synvinkel kan en uppdelning av borgenärsuppgifterna innebära vissa nackdelar genom att det uppkommer dubbelarbete och genom att helhetsgreppet om gäldenärens ekonomiska situation går förlorad.

En överföring av samtliga borgenärsuppgifter på Skatteverket enligt *alternativ III* innebär den fördelen att en sammanhållen borgenärsfunktion skulle behållas. Skatteverket är självt debiterande myndighet vad gäller fordringar avseende skatter och allmänna avgifter. Dessa utgör en relativt stor del av A-målen. Beloppsmässigt är de helt dominerande, medan de antalsmässigt överskuggas av fordringar som avser felparkeringsavgifter, återbetalning av under-

hållsstöd m.m. Skatteverket har i sin egenskap av beskattningsmyndighet en mycket god kännedom om gäldenärernas ekonomiska situation och kan i anledning därav antas vara en god borgenärsföreträdare inte bara för skatte- och avgiftsfordringar utan för samtliga offentligrättsliga fordringar. Att lägga samtliga borgenärsuppgifter på Skatteverket inrymmer dock flera nackdelar vad gäller andra fordringar än fordringar avseende skatter och allmänna avgifter. En helt ny myndighet, Skatteverket, skulle kopplas in i ledet mellan debiterande myndighet och Kronofogdemyndigheten. Skatteverkets befattning med fordringen skulle i de allra flesta fall inte innebära något mer än att vidarebefordra fordringen till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Skatteverket skulle inte ha någon egen kännedom om fordringarnas uppkomst utan skulle behöva hänvisa gäldenären till den debiterande myndigheten eller självt ta en sådan kontakt. För en gäldenär som enbart har en skuld avseende t.ex. underhållsstöd måste det också kännas främmande att vid frågor vända sig till Skatteverket i stället för till försäkringskassan.

Alternativ IV, den debiterande myndigheten hanterar sina egna fordringar men Skatteverket hanterar de offensiva borgenärsuppgifterna i fråga om samtliga offentligrättsliga fordringar, är ett mellanläge mellan alternativ II och III. Alternativ IV innebär ett sätt att söka undkomma de nackdelar som är förenade med de båda andra alternativen men ta tillvara fördelarna. Skatteverkets befattning med fordringarna enligt alternativ III är i normalfallet mycket begränsad och skulle i princip enbart innebära ett vidarebefordrande av fordringen till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Det är enbart i det fall någon av de borgenärsåtgärder som utredningen karakteriserat som offensiva borgenärsåtgärder kommer i fråga (ansökan om likvidation, konkurs och företagsrekonstruktion samt beslut i fråga om ackord, nedsättning av fordran, skuldsanering och preskriptionsförlängning samt talan om företrädaransvar) som Skatteverket har anledning att de facto utföra några handläggande uppgifter. Det är också först när det gäller de offensiva borgenärsuppgifterna som en sammanhållen borgenärsfunktion är till fördel för gäldenären och den debiterande myndigheten. En sammanhållen borgenärsfunktion för offensiva borgenärsuppgifter skulle innebära att de debiterande myndigheternas agerande i förhållande till gäldenären samordnas. Det dubbelarbete det skulle innebära om varje debiterande myndighet skulle handha samtliga borgenärsfunktioner undviks. Skatteverket har dessutom redan till-

gång till uppgifter rörande gäldenärens ekonomiska förhållanden. Verket har också i dagsläget en offensiv borgenärsuppgift som omfattar samtliga statliga fordringar med undantag för studie-stödsfordringar, nämligen beslut i fråga om ackord. Skattemyndigheten var också till utgången av juni 1998 den som var behörig att fatta beslut i fråga om nedsättning av fordran enligt skuldsaneringslagen och godtagande av skuldsanering enligt steg 1 och 2 vad gäller allmänna fordringar. Före indrivningslagens tillkomst hade skattemyndigheten också den formella behörigheten att ansöka om konkurs. Skattemyndigheten ansöker också om betalningssäkring enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter och väcker talan om företrädaransvar enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) och 13 kap. 17 § aktiebolagslagen (1975:1385). För Skatteverkets del är således inte de offensiva borgenärsuppgifterna okända. Debiterande myndighet skulle i detta alternativ behålla de borgenärsuppgifter som inte är offensivt inriktade. I detta ligger att myndigheten påminner gäldenären om en fordran inte har betalats inom föreskriven tid och – om fordringen trots påminnelse inte betalas – ansöker om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten; alltså uppgifter motsvarande dem myndigheten har i dag.

De myndigheter som endast har ett mindre antal fordringar har alltså möjligt att anlita Kammarkollegiet om de inte anser sig ha möjlighet att hantera fordringarna själva. Kammarkollegiet har, som tidigare konstaterats, visserligen inte särskilt stora resurser, men mot bakgrund av att det med denna lösning inte kan förväntas bli en anstormning av ärenden och då det arbete som måste läggas ned i det övervägande antalet fall endast kommer att vara av mindre omfattning bör Kammarkollegiet ändå kunna möta behovet. Myndigheterna har dessutom möjlighet att anlita inkassoföretag eller liknande om de skulle föredra det.

Vid en jämförelse mellan alternativ II–IV kan följande konstateras.

Alternativ II innebär visserligen enligt tabell 11.2 tämligen blygsamma engångskostnader. Tabellen uppger dock enbart exekutionsväsendets och skatteförvaltningens kostnader och inte de kostnader de olika myndigheterna skulle åsamkas om de skulle nödgas utföra samtliga borgenärsuppgifter. De offensiva borgenärsuppgifterna har hittills utförts antingen av kronofogdemyndigheten eller av skattemyndigheten. Någon kunskap om sådana uppgifter finns därför inte hos övriga myndigheter. Det kan befaras att en så splitt-

rad hantering som skulle bli följden av att varje myndighet skulle hantera samtliga borgenärsuppgifter skulle innebära avsevärda effektivitetsförluster.

Alternativ III innebär till skillnad från alternativ II visserligen en samlad borgenärsfunktion. Den innebär dock en onödig och resurskrävande mellanstation innan en ansökan om verkställighet görs.

Alternativ IV innebär en hos Skatteverket sammanhållen borgenärsfunktion vad gäller de offensiva borgenärsuppgifterna, vilket är till fördel för såväl gäldenären som övriga debiterande myndigheter samtidigt som de nackdelar det skulle innebära om verket handhar samtliga borgenärsuppgifter undviks. Skatteverket har god kännedom om gäldenärens ekonomiska förhållanden och är redan förtrogen med offensiva borgenärsuppgifter. Utredningens ställningstagande är att en lösning i linje med alternativ IV är den som bäst uppfyller de krav som kan ställas.

Enligt de beräkningar Riksskatteverket gjort innebär alternativ IV – i likhet med de övriga alternativen – vissa merkostnader. Engångskostnaderna för uppbyggnad av IT-stöd beräknas uppgå till samma belopp som i alternativ III där Skatteverket övertar samtliga borgenärsfunktioner och innefattar ett nytt debiterings- och medelshanteringssystem (30–36 mkr) och ett nytt separat borgenärssystem (20–26 mkr).

Utredningen behandlar kostnadsaspekterna vidare i avsnitt 11.11.

Utredningens förslag medför omfattande författningsändringar. Indrivningslagen, som reglerar kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter, föreslås upphävd. Även lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar (skatteackordslagen) föreslås upphävd. De debiterande myndigheternas och Skatteverkets borgenärsuppgifter skulle visserligen kunna regleras i en särskild lag motsvarande indrivningslagen. Utredningen har dock valt att samla bestämmelserna om borgenärsuppgifterna i 20 kap. skattebetalningslagen. I de författningar som reglerar de offentligrättsliga fordringarna hänvisas till skattebetalningslagen. Förordningen om hantering av statliga fordringar förutsätts vara kvar.

11.3 Allmänna mål och enskilda mål

- Begreppet enskilt mål och allmänt mål utmönstras ur utsökningsbalken

Begreppen enskilt mål och allmänt mål definieras i 1 kap. 6 § utsökningsbalken. För en närmare redogörelse för vad som innefattas i begreppen se avsnitt 4.7.1.

Som en följd av det förslag som redovisats i avsnitt 11.2 kommer Kronofogdemyndigheten inte att hantera några borgenärsuppgifter utan handha endast verkställande och övriga borgenärsneutrala uppgifter. Alla åtgärder skall i stället vidtas i myndighetens verkställande funktion. Indrivningslagen föreslås i enlighet därmed slopad.

Genom att kronofogdemyndigheten befrias från borgenärsuppgifterna avskaffas huvuddelen av de skillnader i handläggningen som i dag finns mellan allmänna mål och enskilda mål. De nya uppgifter som i fortsättningen skall skötas inom ramen för verkställigheten bör naturligen omfatta båda slagen av mål. De särregler som nu finns i utsökningsbalken vad gäller allmänna mål föreslås – med något marginellt undantag (se förslagen till ändring i 2 kap. 1 §, 3 kap. 23 § och 13 kap. 21 § utsökningsbalken) – slopade. Det finns därför enligt utredningens mening inte längre något intresse av att i utsökningsbalken upprätthålla begreppen enskilt mål och allmänt mål. Begreppen utmönstras därför.

Den nuvarande avgränsningen av vad som utgör allmänna mål har emellertid även legat till grund för andra regelsystem, t.ex. avgränsningen av indrivningslagens, skatteackordslagens och skattepreskriptionslagens tillämpningsområden. Och även om indrivningslagen och skatteackordslagen föreslås slopade är en avgränsning av de fordringar som omfattas av borgenärsuppgifterna nödvändig även framgent när beslutsfunktionen flyttats från den verkställande myndigheten till debiterande myndighet och Skatteverket. En naturlig plats för en sådan avgränsningsregel blir, mot bakgrund av utredningens förslag att regler om borgenärsuppgifter skall föras in i skattebetalningslagen, det inledande kapitlet i den lagen. Utredningen föreslår därför att det i en ny paragraf, 1 kap. 2 c § skattebetalningslagen, förs in en bestämmelse motsvarande den som nu finns i 1 kap. 6 § utsökningsbalken.

11.4 Ansökan om verkställighet

- Kravet att överlämna obetalda fordringar för indrivning slopas. Den debiterande myndigheten skall själv avgöra om det finns skäl att ansöka om verkställighet.

Nu finns i princip en skyldighet för debiterande myndighet att alltid överlämna obetalda fordringar till kronofogdemyndigheten för indrivning (se t.ex. 20 kap. 1 § skattebetalningslagen [1997:483], 13 § lagen [1976:206] om felparkeringsavgift och 10 kap. 29 § plan- och bygglagen [1987:10]). En konsekvens av utredningens ställningstagande att borgenärsuppgifterna (dock inte de offensiva borgenärsuppgifterna) skall ligga på den debiterande myndigheten är att myndigheten skall avgöra i vilka fall en ansökan om verkställighet skall göras. Bestämmelsen i 20 kap. 1 § skattebetalningslagen, som i utredningens förslag blir tillämplig även i fråga om andra offentligrättsliga fordringar än skattefordringar, har därför utformats så att myndigheten får ansöka om verkställighet om ett belopp inte har betalats i rätt tid.

En mängd omständigheter skall vägas in i bedömningen av om en ansökan om verkställighet skall ges in till Kronofogdemyndigheten. Faktorer som påverkar en sådan bedömning kan vara fordringens art, gäldenärens förhållanden, beloppets storlek och det resultat en verkställighet kan antas ge.

Vad gäller böter, felparkeringsavgifter och andra liknande fordringar (se kommentaren under 17 kap. 3 § utsökningsbalken i avsnitt 12.2) bör dock en obetald fordran regelmässigt medföra att en ansökan om verkställighet görs.

Det kan förutsättas att det förhållandet att myndigheten själv avgör när en ansökan om verkställighet skall ske på sikt kommer att innebära att antalet ansökningar kommer att gå ned. Myndigheten kommer att i fler fall inleda en dialog med gäldenären för att få betalt för fordringen. Vidare torde i många fall gäldenärens oförmåga att betala vara så väl dokumenterad att det bedöms som utsiktslöst att verkställighet skulle kunna äga rum.

11.5 Utsökningsavgifter

- Debiterande myndighet svarar mot staten för utsökningsavgifterna. Undantag bör dock göras för avgifter i mål enligt bötesverkställighetslagen (1979:189), lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och liknande.

Frågan om ersättning för statens kostnader för förfarandet hos kronofogdemyndigheten, förrättningskostnaderna, regleras i 17 kap. utsökningsbalken och förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna.

Ersättning för förrättningskostnaderna tas ut i form av utsökningsavgifter enligt förordningen om avgifter vid kronofogdemyndigheterna. Utsökningsavgifterna är grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskild avgift. Grundavgiften, som med vissa undantag tas ut för varje exekutionstitel av vilken verkställighet har sökts, uppgår i A-mål till 500 kr. I E-mål rörande utmätning med begränsad tillgångsundersökning uppgår grundavgiften också till 500 kr. I andra mål är grundavgiften 1 000 kr. Grundavgiften vid förnyelseansökan är också 500 kr. Om förnyelseansökan har gjorts under sjunde – elfte månaden av en ettårsperiod och endast leder till bevakning under den nya perioden, är dock avgiften för denna period 300 kr. Förberedelseavgift och försäljningsavgift förekommer vid exekutiv försäljning. Försäljningsavgiften är 4 procent av köpeskillingen vid försäljning av lös egendom. Vid försäljning av bl.a. fast egendom utgår även en förberedelseavgift. Förberedelseavgiften är 1 procent av taxeringsvärdet eller – där det inte finns något taxeringsvärde – 0,75 procent av det belopp som egendomen har värderats till. Försäljningsavgiften är 2 procent av taxeringsvärdet eller – när taxeringsvärde inte finns – 1,5 procent av det belopp egendomen har värderats till. Den särskilda avgiften tas ut när det uppkommit en särskild kostnad för staten för en åtgärd i målet och motsvarar kostnaden.

Gäldenären skall som regel slutligt stå för kostnaderna i målet. I E-mål svarar i princip sökanden mot staten för kostnaderna och är i allmänhet skyldig att betala dem, om de inte kan eller får tas ut av gäldenären. Utsökningsavgifter tas även ut för förrättningskostnaderna i A-mål, men i sådana mål är sökanden befriad från att ansvara för kostnaderna (17 kap. 13 § utsökningsbalken).

Utredningen menar att målen hos Kronofogdemyndigheten skall hanteras på samma sätt oavsett om det är fråga om en privaträttslig eller offentligrättslig fordran. En myndighet skall även i fråga om en obetald offentligrättslig fordran få avgöra om det finns skäl för att ansöka om verkställighet. Ansvaret för kostnaderna bör vara en sådan omständighet som vägs in vid en bedömning av om verkställighet bör sökas. Den debiterande myndigheten bör i likhet med andra ingivare ansvara mot staten för kostnaderna i målet i den mån de inte kan tas ut av gäldenären. Det undantag som nu finns i 17 kap. 13 § utsökningsbalken bör därför upphävas.

Emellertid finns, som påtalats i avsnitt 11.4, vissa typer av fordringar där det får förutsättas att myndigheten regelmässigt ansöker om verkställighet om fordringen inte betalas. Det rör sig här om fordringar på böter, felparkeringsavgifter och liknande (se vidare kommentaren till 17 kap. 3 § utsökningsbalken i avsnitt 12.2). Har myndigheten på grund av fordringens natur inte full frihet i sin bedömning om ansökan om verkställighet skall göras förefaller det inte ändamålsenligt att myndigheten skall svara mot staten för kostnaden i det fall avgiften inte kan tas ut av gäldenären. Ett undantag bör därför föras in i 17 kap. 3 § utsökningsbalken som nu reglerar vissa undantag från bestämmelsen att sökanden ansvarar mot staten för förrättningskostnader.

Utredningen återkommer till utsökningsavgifternas konstruktion och nivå under avsnitt 11.12.

11.6 Handläggningstid och återredovisning

- En offentligrättslig fordran handläggs, i likhet med en privaträttslig fordran, under ett år från dagen för ansökan och återredovisas därefter.
- Pågår löneutmätning vid den ettåriga handläggningstiden utgång förlängs handläggningstiden med ytterligare ett år.
- Har ett beslut om anstånd med utmätning eller med vidare åtgärd fattats enligt 4 kap. 10 a § utsökningsbalken handläggs ansökningen under den längre tid som föranleds av beslutet.

Enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken skall ett mål om utmätning handläggas under ett år från dagen för ansökan. Målet skall därefter återredovisas till sökanden. Från regeln om en ettårig handlägg-

ningstid finns flera undantag. Löneutmätning för underhållsbidrag, som avses i 4 kap. 1 a § första stycket utsökningsbalken, fortgår utan tidsbegränsning. Detsamma gäller löneutmätning för konkursbos räkning. Sökanden kan också genom en förnyelseansökan få ett mål handlagt under ytterligare ett år i sänder (4 kap. 9 a § utsökningsbalken).

Bestämmelserna i 4 kap. 9 och 9 a §§ utsökningsbalken gäller inte allmänna mål (4 kap. 36 § utsökningsbalken). För en huvudgrupp av de allmänna målen, nämligen de som tillkommer staten och inte grundas på studiestödslagen, gäller inte någon särskild handläggningstid. De är anhängiga hos kronofogdemyndigheten så länge det finns en obetald fordran som inte är preskriberad. Till huvudgruppen hör också de icke statliga fordringar som räknas upp i 14 § indrivningsförfordningen (felparkeringsavgifter, fordran enligt förordningen [1980:400] om ersättning vid vissa viltskador m.m., avgifter enligt 10 kap. plan- och bygglagen [1987:10], fordran enligt 48 § andra stycket jaktlagen [1987:259], böter som tillkommer jaktvårdsfonden och viltskadefonden, TV-avgift och avgift enligt lagen [1994:419] om brottsofferfond). Den andra, efter indrivningslagens införande, mycket marginella gruppen allmänna fordringar redovisas däremot tillbaka på ett likartat sätt som de enskilda målen i den mån inte ett särskilt avtal har ingåtts om annan redovisning.

Den ettåriga handläggningstiden för enskilda mål infördes genom lagstiftningen om reformerad löneexekution (prop. 1994/95:49). Tidigare redovisades de enskilda målen tillbaka till sökanden så snart det hade konstaterats att verkställighet inte kunde ske. Ändå var de flesta målen föremål för handläggning större delen av året. Detta berodde på att det var en fördel för sökanden att ge in ansökan i början av året om han ville få del i löneutmätning, samtidigt som hanteringen av den överskjutande skatten var klar först i slutet av året. Ungefär hälften av målen återkom till myndigheten nästan direkt efter att de redovisats till sökanden. Att redovisa och nyregistrera mål tog stora resurser i anspråk hos kronofogdemyndigheterna. Även för sökandena innebar skickandet fram och tillbaka mycket arbete. Den ettåriga handläggningsfristen med möjligheter till förnyelseansökan tillkom för att åstadkomma en mer kontinuerlig handläggning hos kronofogdemyndigheten av enskilda mål, mer lik den som tillämpas i allmänna mål (a. prop. s. 66 f.).

Som tidigare påpekats är utredningens utgångspunkt att de olika typerna av mål skall hanteras lika. Det är den debiterande myndig-

heten, eller i vissa fall Skatteverket, som skall handha borgenärsuppgifterna. Någon anledning att för de offentligrättsliga fordringarna ha en ordning som avviker från den som gäller för privaträttsliga fordringar vad gäller handläggningstid finns inte. Utredningen föreslår därför att även de offentligrättsliga fordringarna skall återredovisas till debiterande myndighet efter den ettåriga handläggningstidens utgång om inte en förnyelseansökan görs. Genom förslaget kommer samtliga offentligrättsliga fordringar att hanteras på samma sätt.

Någon tillförlitlig statistik över hur många av de allmänna målen som blir avslutade på grund av att fordran blir betald inom ett år finns inte. Det kan dock förmodas att ett inte försumbart antal ärenden skulle komma att återredovisas vid handläggningsårets slut utan att fordringarna är fullt betalda. Detta skulle kunna leda till ett betydande merarbete för såväl Kronofogdemyndigheten som debiterande myndighet.

Ett sätt att undvika merarbetet skulle vara att förlänga handläggningstiden, kanske till två år. En sådan generell förlängning skulle emellertid enligt utredningens mening inte vara någon bra lösning. Det måste vara ett krav på Kronofogdemyndigheten att utredning även framgent skall påbörjas så snart ansökan om verkställighet kommit in. Det kan inte anses vara tillfredsställande att en sådan utredning skulle ha giltighet under hela handläggningstiden om den sträcks ut till två år. Under en tvåårsperiod kan alltför stora förändringar ske. Till detta kommer att en sådan generell förlängning kan upplevas pressande för gäldenären.

En annan lösning kan vara att knyta an till de undantag från den ettåriga handläggningstiden som finns redan i dag. Som nämnts finns nu ett sådant undantag i det fall det vid ettårsperiodens utgång pågår utmätning av lön för underhållsbidrag. Enligt utredningens mening skulle en generell regel om automatisk förlängning av handläggningsfristen när utmätning av lön pågår skapa förutsättningar för en väsentligt ökad effektivitet genom minskad hantering av ansökningar hos såväl Kronofogdemyndigheten som debiterande myndighet och leda till ett bättre resultat av verkställigheten. Den skulle också underlätta arbetet för såväl Kronofogdemyndigheten som sökanden. Visserligen kan en sådan generell regel uppfattas som en belastning för gäldenären. Med tanke på de möjligheter till förnyelseansökan som finns i dag torde dock nackdelen för gäldenären vara begränsad. Utredningen föreslår därför en ändring av 4 kap. 9 § andra stycket utsökningsbalken med inne-

börd att, om det vid utgången av en ettårsperiod pågår utmätning av lön, målet skall handläggas under ytterligare en ettårsperiod.

Utredningen föreslår (se avsnitt 9.7.3 och 11.7) att det uppskovsinstitut som nu finns i indrivningslagen skall omvandlas till en verkställighetsåtgärd och således vara tillämpligt även på privaträttsliga fordringar. I stället för uppskov används begreppet anstånd i överensstämmelse med utsökningsbalkens terminologi. Bestämmelserna om anstånd med utmätning eller med vidare åtgärd föreslås införas i 4 kap. 10 a–10 d §§ utsökningsbalken. För att bestämmelsen om att ett anstånd får förenas med en avbetalningsplan (4 kap. 10 a § andra stycket) inte skall komma i konflikt med den ettåriga handläggningstiden föreslås en justering av 4 kap. 9 § första stycket utsökningsbalken med innebörd att handläggningstiden pågår under den längre tid som föranleds av ett beslut om anstånd enligt 4 kap. 10 a §.

11.7 Anstånd och betalningsuppgörelse

- Kronofogdemyndigheten får bevilja anstånd med utmätning eller med vidare åtgärd om det kan antas vara till fördel för sökanden eller i avvaktan på att frågan om betalningsuppgörelse eller anstånd prövats av sökanden. Ett anstånd kan innefatta en avbetalningsplan och tagande av säkerhet.
- Den debiterande myndigheten får träffa en betalningsuppgörelse om det kan antas vara till fördel för det allmänna eller om det är påkallat med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden. En betalningsuppgörelse kan innefatta en avbetalningsplan och tagande av säkerhet. Är gäldenären föremål för offensiva borgenärsuppgifter får Skatteverket träffa en betalningsuppgörelse.
- Skatteverkets möjlighet att bevilja anstånd med inbetalning av skatt om det finns synnerliga skäl slopas.

Kronofogdemyndigheten har i dag möjlighet att i egenskap av borgenär besluta om uppskov med betalningen och en avbetalningsplan (7–9 §§ indrivningslagen). Kronofogdemyndigheten får också ta emot säkerhet (10–13 §§ indrivningslagen). Utredningen har tidigare (se avsnitt 9.7.3) föreslagit att uppskovsreglerna skall göras tillämpliga på alla typer av mål. Uppskov skall

alltså omvandlas till en verkställighetsåtgärd och bestämmelserna införs i utsökningsbalken. I överensstämmelse med begrepps användningen i utsökningsbalken bör termen anstånd användas i stället för uppskov. Här skall förutsättningarna för att besluta om anstånd något utvecklas.

Det finns enligt indrivningslagen tre alternativa grunder för uppskov. Uppskov kan beviljas om det kan antas vara till fördel för det allmänna, om det är påkallat av gäldenärens personliga förhållanden eller i avvaktan på att anstånd med betalningen prövats av behörig myndighet.

En borgenär har ofta – innan en ansökan om verkställighet görs – haft ingående diskussioner om fordringen med gäldenären och ser verkställigheten som en sista utväg att få betalt för sin fordran. Det är därför inte meningsfullt att göra ett anståndsbeslut beroende av medgivande från borgenären. Kronofogdemyndighetens uppgift är att se till att man uppnår bästa möjliga utfall av verkställigheten. Utgångspunkten för bedömningen av om anstånd skall beviljas enligt utsökningsbalken måste vara att ett anstånd kan antas vara till fördel för borgenären genom att det totalt sett blir ett bättre utfall av verkställigheten. I en sådan bedömning skall vägas in t.ex. om ett anstånd medför att gäldenären får möjlighet att driva sin näringsverksamhet vidare och därigenom generera inkomster som kan komma borgenären till del eller ges rådrum att själv avyttra egendom vilket kan medföra ett högre pris och liknande. För att Kronofogdemyndigheten skall kunna bevilja anstånd bör därför gälla att det kan antas vara till fördel för borgenären.

Det anförda innebär att ett beslut om anstånd kan fattas mot borgenärens vilja. Även om Kronofogdemyndigheten gör bedömningen att ett anståndsbeslut kan antas vara till fördel för borgenären kan borgenären ha en annan uppfattning. En borgenär som är missnöjd med Kronofogdemyndighetens beslut har dock enligt reglerna i 18 kap. utsökningsbalken möjlighet att överklaga beslutet hos tingsrätt.

I likhet med vad som nu gäller för uppskov bör anstånd inte få beviljas för längre tid än vad som behövs för att gäldenären skall kunna betala sin skuld och endast om det finns synnerliga skäl få överstiga ett år om det inte förenas med villkor om avbetalning.

Bestämmelserna föreslås införda i 4 kap. 10 a–10 d §§ utsökningsbalken.

I 17 kap. skattebetalningslagen finns bestämmelser om anstånd med att betala skatt. Anstånd kan beviljas vid omprövning eller

överklagande (17 kap. 2 och 3 §§) och i ett antal specifika situationer (17 kap. 4–6 b §§) såsom vid avyttring och vid totalförsvarsplikt. Därutöver finns enligt 17 kap. 7 § en möjlighet att om det finns synnerliga skäl bevilja anstånd med inbetalning av skatt.

Enligt 14 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar, som tillämpas även på fordringar som omfattas av indrivningslagen med undantag för medel som i statsbudgeten redovisas som skatt samt restavgifter och dröjsmålsavgifter på sådana medel samt böter och andra medel som drivs in på samma sätt som böter, får en myndighet medge den betalningsskyldige skäligt betalningsanstånd. Anstånd utöver ett år från förfallodagen får medges bara om det är till fördel för staten eller om det i övrigt finns synnerliga skäl.

Bestämmelsen i 17 kap. 7 § skattebetalningslagen innefattar anstånd med betalning av skatter och avgifter vid betalningssvårigheter på grund av sociala skäl eller liknande förhållanden. För att göra anståndsgivningen mer restriktiv än anstånd enligt uppbördslagens (1953:272) regelsystem infördes rekvisitet synnerliga skäl som förutsättning för anstånd. Uppbördslagens anståndsregler innehöll, precis som indrivningslagens uppskovsinstitut, rekvisit som medgav uppskjuten betalning i de fall den enskildes betalningsförmåga var nedsatt och detta berodde på sociala skäl. Vid skattebetalningslagens tillkomst fördes en diskussion om det var motiverat med dubbla institut eller om det var tillräckligt med uppskovsinstitutet i indrivningslagen (prop. 1996/97:100 s. 420 ff.). Det var emellertid – sett ur den enskildes perspektiv – en fördel med dubbla, överlappande institut. Den enskilde kan vid något enstaka tillfälle oförvållat ha hamnat i tillfälliga betalningssvårigheter och efter en kortare tids anstånd ha goda möjligheter att betala skatteskulden. Särskilt mot bakgrund av de nackdelar ett överlämnande av fordringen för indrivning skulle medföra för den enskilde kan det i ett sådant fall finnas skäl för anstånd. Det kan nämligen inte uteslutas att en registrering i kronofogdemyndighetens register i sig kunde leda till försämrade möjligheter för den enskilde att fortsätta sin verksamhet och därmed betala sin skatteskuld.

Det anståndsinstitut som utredningen föreslår skall införas i utsökningsbalken är i anledning av att det utformats som en verkställighetsuppgift med tillämpning på alla typer av mål betydligt mer inskränkt än uppskovsinstitutet i indrivningslagen. Det nuvarande uppskovsinstitutet i indrivningslagen är en borgenärsuppgift

och skall som sådan – eftersom det enligt utredningens uppfattning inte är fråga om någon offensiv borgenärsuppgift – handhas av den myndighet som har fordringen.

Ett regelverk som ger myndigheten möjligheter att få ett grepp om sina fordringar måste möjliggöra för myndigheten att besluta om betalningsuppgörelser med den enskilde. Myndigheten skall inte behöva ansöka om verkställighet för att få en uppgörelse med den enskilde till stånd. Utredningen föreslår därför att myndigheten skall kunna fatta beslut om betalningsuppgörelser och även förena ett sådant beslut med avbetalningsplan och besluta om säkerhet. Bestämmelser om detta föreslås införda i 20 kap. 7–10 §§ skattebetalningslagen. Dessa regler blir generellt tillämpliga på de offentligrättsliga fordringarna. Är gäldenären föremål för offensiva borgenärsuppgifter bör Skatteverket få fatta beslut om betalningsuppgörelser även vad gäller andra offentligrättsliga fordringar än skatter (20 kap. 11 § skattebetalningslagen).

Den anståndsregel som finns i 17 kap. 7 § skattebetalningslagen reglerar i stort samma situationer som avses omfattas av förslaget om betalningsuppgörelser. Den blir därför överflödiga och kan upphävas.

Det är inte en optimal ordning att i skattebetalningslagen ha två olika institut, anstånd och betalningsuppgörelse, som reglerar möjligheterna att skjuta fram en skattebetalning. Vid sidan av 17 kap. 7 §, som föreslås upphävd, är det dock inte fråga om några överlappande bestämmelser. Bestämmelserna i 17 kap. 1–6 §§ skattebetalningslagen reglerar specifika situationer när anstånd kan medges och påverkas inte av förslaget om betalningsuppgörelse. Den överlappning som redan nu kan sägas finnas mellan 17 kap. 2 § och 7 § kommer dock även med den föreslagna ordningen att bestå men gäller mellan 17 kap. 2 § och 20 kap. 7 §. Det får förutsättas att detta ses över vid en kommande, och sedan länge behövlig, översyn av reglerna i 17 kap. 2 och 3 §§ skattebetalningslagen.

11.8 Säkerhetsutmätning

- Kronofogdemyndigheten får möjlighet att genomföra s.k. säkerhetsutmätning. Anstånd får kombineras med säkerhetsutmätning.

I avsnitt 9.7.3 har beskrivits att utsökningsmyndigheten i Finland har befogenhet att i sin verkställande roll besluta om anstånd och avbetalningsplan. Myndigheten kan om det finns utmätbar egendom kombinera avbetalningsplanen med s.k. säkerhetsutmätning.

Före de ändringar som föranleddes av förslagen i prop. 1994/95:49, Reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten, fanns i 7 kap. 19 § utsökningsbalken regler om säkerhetsutmätning. En sådan utmätning innebar att kronofogdemyndigheten i samband med löneutmätning även beslutade om utmätning av egendom för att trygga sökandens fordran och där efter avvaktade resultatet av löneutmätningen innan några ytterligare åtgärder vidtogs med den säkerhetsutmätta egendomen. Reglerna upphävdes eftersom de ansågs sakna praktiskt värde (a. prop. s. 68).

Enligt utredningens mening kan en möjlighet att företa säkerhetsutmätning för att säkerställa fullgörandet av en avbetalningsplan vara av värde i vissa fall, t.ex. när gäldenären i och för sig har utmättningsbar egendom men det skulle innebära stor skada för honom eller annan olägenhet att använda egendomen som pant. Det kan exempelvis gälla utrustning som används i gäldenärens verksamhet. För att en giltig pantsättning skall komma till stånd måste gäldenären skiljas från besittningen till egendomen vilket skulle kunna innebära att verksamheten måste upphöra. Vid utmätning kan däremot egendomen lämnas kvar i gäldenärens besittning. Utredningen menar därför att en möjlighet till säkerhetsutmätning bör återinföras och föreslår att en regel om säkerhetsutmätning, motsvarande den som tidigare fanns i 7 kap. 19 §, införs i en ny paragraf, 7 kap. 3 a § utsökningsbalken. Anstånd bör kunna kombineras med utmätning. En regel om detta har därför förts in i 4 kap. 10 d § andra stycket utsökningsbalken.

11.9 Skattepreskriptionslagen

- Lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. upphävs. Regler om preskription förs in i ett nytt kapitel i skattebetalningslagen (1997:483).
- Skatteverket får besluta om preskriptionsförlängning.
- Kravet att de förlängningsgrundande omständigheterna skall ha förelegat sedan fordringen lämnats för indrivning slopas.

Utredningen föreslår att lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. (skattepreskriptionslagen) skall upphöra att gälla och att regler om preskription i stället förs in i ett nytt kapitel, 20 a kap., i skattebetalningslagen.

Enligt nuvarande ordning får enligt 7 § första stycket skattepreskriptionslagen, på kronofogdemyndighetens ansökan, länsrätten förlänga preskriptionstiden mot den som svarar för betalning av en fordran om han

1. har överlåtit, undanskaffat eller upplåtit särskild rätt till egendom och det kan antas att han gjort detta för att försvåra det allmännas möjligheter att få betalt för fordringen,
2. har saknat känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig,
3. inte har kunnat anträffas på känt hemvist inom riket och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig samt det kan antas att han hållit sig undan, eller
4. har stadigvarande vistats utomlands.

En förlängning enligt 7 § första stycket 2–4 får enligt andra stycket samma paragraf beslutas endast om de förhållanden som anges där har förelegat sedan fordringen överlämnats för indrivning och särskilda skäl inte talar mot en förlängning. Mot en juridisk person får förlängning enligt punkt 2–4 beslutas om sådana förhållanden som anges där har förelegat i fråga om en företrädare för den juridiska personen och detta med hänsyn till företrädarens inflytande över eller befattning med den juridiska personens verksamhet kan antas ha varit av betydelse för det allmännas möjligheter att få betalt för sin fordran.

Den förlängningsgrundande omständigheten enligt punkt 2–4 skall ha förelegat sedan fordringen överlämnats för indrivning. Det

är enligt propositionen med förslag till skattepreskriptionslag tillräckligt att den betalningsskyldige någon gång under indrivningstiden uppfyllt förutsättningarna för förlängning av preskriptionstiden. Omständigheten behöver inte vara för handen när beslut om förlängning fattas. Föreligger förhållandet endast en kortare tid finns möjlighet att beakta detta genom föreskriften att särskilda skäl inte skall tala emot en förlängning (prop. 1981/82:96 s. 36).

För att förhindra att preskription inträder innan domstolen fattat beslut medför redan en ansökan om förlängning att fordringen tills vidare inte preskriberas (13 § skattepreskriptionslagen).

Ansökan om förlängning av preskriptionstid är enligt utredningens mening en offensiv borgenärsuppgift och bör, i kongruens med det förslag var de offensiva borgenärsuppgifterna skall placeras som utredningen lägger fram, hanteras av Skatteverket.

I betänkandet Lag om preskription av skattefordringar m.m. (SOU 1978:87), som ligger till grund för propositionen med förslag till skattepreskriptionslag, föreslogs att beslut om preskriptionsförlängning skulle fattas av kronofogdemyndigheten och att myndighetens beslut skulle överprövas av domstol i vissa fall. Detta förslag godtogs dock inte i propositionen. Det ansågs från rättssäkerhetssynpunkt var mindre tillfredsställande att den myndighet som både företräder det allmänna som borgenär och har verkställande och beslutande uppgifter i egenskap av exekutiv myndighet även skulle ha rätt att besluta om förlängning av preskriptionstiden. Frågan om förlängning var av sådan natur att den borde utformas som en partsprocess inför domstol. Behörigheten att fatta beslut om förlängning lades därför på länsrätt (prop. 1981/82:96 s. 46 f.).

Skatteverket kommer att ha betydande beslutsfunktioner och fatta många för de enskilda ingripande beslut. Skatteverket bör enligt utredningens mening, under i allt väsentligt samma förutsättningar som nu gäller för preskriptionsförlängning, även kunna besluta om förlängning av preskriptionstiden med möjlighet för gäldenären att överklaga beslutet till länsrätt. En sådan ordning ligger också i linje med strävandena att skjuta förfaranden nedåt i instanskedjan. Utredningen föreslår därför att Skatteverket skall få besluta om preskriptionsförlängning (se 20 a kap. 6 § skattebetalningslagen).

En förutsättning för preskriptionsförlängning enligt 7 § första stycket 2–4 skattepreskriptionslagen är att de förhållanden som anges där förelegat vid något tillfälle sedan fordringen överlämnats för indrivning. Denna bestämmelses funktion kan ifrågasättas. Som

framgår av avsnitt 11.4 föreslår utredningen att det inte skall vara obligatoriskt för en myndighet att för en obetald fordran ansöka om verkställighet. Det är myndighetens sak att bedöma om det föreligger förutsättningar för att ansöka om verkställighet och när en sådan ansökan i så fall skall ske. Det är därför inte lämpligt att i framtiden knyta förutsättningarna för preskriptionsförlängning till ansökan om verkställighet.

Det avgörande förhållandet för om det skall finnas skäl för att besluta om preskriptionsförlängning måste vara att sådana omständigheter som anges i punkter 2–4 förelegat och att detta påverkat möjligheterna att få betalt för fordringen. Har någon sådan påverkan inte förevarit är detta naturligtvis ett sådant särskilt skäl som talar mot preskriptionsförlängning. Med hänsyn till avfattningen av paragrafens tredje stycke kan det dock vara olämpligt att i bedömningen av om det finns särskilda skäl som talar mot en förlängning innefatta även en bedömning om förhållandena påverkat möjligheterna att få betalt för fordringen. Detta bör i stället utformas som en förutsättning för beslut om preskriptionsförlängning. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att kravet att förhållandena skall ha förelegat sedan fordringen lämnades för indrivning ersätts med ett krav att förhållanden påverkat det allmännas möjligheter att få betalt för sin fordran.

11.10 Forumregler

- Svarandens hemvist är avgörande för vilken tingsrätt som är rätt forum vid överklagande av Kronofogdemyndighetens beslut.
- Har svaranden inte hemvist i Sverige skall Kronofogdemyndighetens beslut överklagas hos Stockholms tingsrätt.

Utredningens förslag om en rikstäckande Kronofogdemyndighet föranleder ändringar i forumreglerna. Enligt 18 kap. 1 § utsökningsbalken skall Kronofogdemyndighetens beslut överklagas skriftligen hos en tingsrätt inom kronofogdemyndighetens verksamhetsområde som regeringen föreskriver. I 17 kap. 1 § utsökningsförordningen (1985:146) finns en uppställning som anger hos vilken tingsrätt beslut skall överklagas. I princip gäller att beslut som meddelats vid ett kontor beläget i visst län överklagas hos en

tingsrätt med domkrets inom länet. Avgörande för forumfrågan är alltså vid vilket kontor beslutet har fattats.

En fördel med den föreslagna rikstäckande organisationen är att den ger förutsättningar att samla vissa typer av ärenden till visst kontor. Eftersom beslutsfattande kontor styr vilken tingsrätt som är rätt forum får detta till följd att avgörande för en tingsrätts måltillströmning är var Kronofogdemyndigheten valt att handlägga ärendet. Det kan vara fråga om en tingsrätt som är belägen på långt avstånd från den enskilde.

Forumreglerna måste anpassas till den nya organisationen. De nya reglerna bör medföra en jämn och förutsebar tillströmning av mål till tingsrätterna som inte påverkas av var Kronofogdemyndigheten väljer att handlägga ärenden. De bör vara så enkla som möjligt och leda till att målen handläggs vid en tingsrätt som är geografiskt nära den enskilde som ärendet rör.

Rättegångsbalkens forumregler bestämmer i många fall forumet utifrån partens folkbokföringsort eller i fråga om en juridisk person den plats där den har sitt säte eller där förvaltningen förs (10 kap. 1 § rättegångsbalken). Det finns enligt utredningen skäl att även vid överklagande av Kronofogdemyndighetens beslut enligt utsökningsbalken bestämma forumet med utgångspunkt i svarandens hemvist. En bestämmelse med det innehållet föreslås intagen i 18 kap. 1 § utsökningsbalken. Till denna paragraf förs också den uppställning som nu finns i 17 kap. 1 § utsökningsförordningen.

Har svaranden inte hemvist i Sverige föreslås beslutet överklagas hos Stockholms tingsrätt. Det föreslås inte någon förändring i utsökningsbalkens nuvarande hemvistbegrepp (2 kap. 3 § andra stycket) men bestämmelsen föreslås flyttad till 18 kap. 1 § utsökningsbalken.

11.11 Effekter av utredningens förslag

En utgångspunkt för de förslag som utredningen lägger fram skall enligt direktiven vara att den framtida verksamheten inom skatteförvaltningens och exekutionsväsendets ansvarsområden skall rymmas inom den totala resursram som i dag gäller för Riksskatteverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Samtliga de alternativa lösningar utredningen har övervägt innebär merkostnader. Emellertid innehåller de också effektivitetshöjande faktorer och kostnadsbesparingar.

Kronofogdemyndigheten

Som framkommit i avsnitt 11.1 och 11.2 innebär utredningens förslag om en från Skatteverket fristående Kronofogdemyndighet utan borgenärsuppgifter enligt Riksskatteverkets beräkningar merkostnader för Kronofogdemyndighetens del med följande belopp.

Tabell 11.3. Riksskatteverkets beräkning av merkostnaderna för Kronofogdemyndigheten (mkr)

	Fortvariga kostnader	Engångskostnader
IT-stöd	100–124	25–30
Administration	32	4
Verkställighet	50	–
Borgenärsarbete	./140–150	–

Enligt utredningens uppfattning finns inte i dag så stora synergieffekter mellan skatteförvaltningens och exekutionsväsendets IT-stöd att en fristående Kronofogdemyndighet skulle innebära merkostnader för IT-stödet av den storleksordning som Riksskatteverket anger. Merkostnader torde dock vara oundvikliga om exekutionsväsendets IT-stöd skall brytas ut från Skatteverket. Det är dock, som utredningen påtalat i avsnitt 11.1, inte någon oundviklig konsekvens av en från Skatteverket fristående Kronofogdemyndighet att också IT-stödet bryts ut från verket. Utredningen föreslår att kostnaderna undviks genom ett fortsatt samutnyttjande av IT-resurserna. Om en utbrytning av IT-stödet ändå skulle bedömas som fördelaktigt kan tidpunkten väljas för att minska merkostnaderna.

En fristående Kronofogdemyndighet innebär administrativa merkostnader, enligt Riksskatteverkets beräkning 32 mkr fortvariga kostnader och 4 mkr i engångskostnad, som inte kan undvikas.

Riksskatteverket beräknar också en merkostnad om 50 mkr för tillkommande verkställighetsuppgifter. Denna post avser enligt verket det dubbelarbete som uppstår hos Kronofogdemyndigheten i samband med att borgenärsuppgifterna separeras från de verkställande uppgifterna. En förutsättning för kostnadernas uppkomst är enligt Riksskatteverket att motsvarande utredning och motsvarande kontakter som redan skett hos borgenären måste ske också i verkställighetsledet (se vidare avsnitt 10.5.3). Kronofogdemyndig-

heten skall med utredningens förslag i fråga om de offentligrättsliga fordringarna – i likhet med vad som sker för de privaträttsliga fordringarna – utföra en tillgångsundersökning. Något merarbete för Kronofogdemyndigheten av den storleksordning Riksskatteverket anger kan detta rimligen inte ge upphov till. Tvärtom bör det dubbelarbete som nu utförs vid skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter, bl.a. genom att båda myndigheterna ofta är involverade i offensiva borgenärsuppgifter, kunna undvikas.

Den omvandling av borgenärsuppgifter till verkställighetsuppgifter som utredningen föreslår torde dock medföra visst merarbete. De tillkommande verkställighetsuppgifterna utgörs av anstånd, eventuellt kombinerat med en avbetalningsplan och säkerhet, samt avräkning. Avräkning sker ofta maskinellt och är därmed inte resurskrävande. Anståndsreglerna blir tillämpliga på alla typer av mål. Detta skulle tala för att arbetsmängden kan komma att öka i förhållande till det arbete som i dag läggs ned på uppskov. Mot en ökning av arbetsmängden talar dock dels att de föreslagna kriterierna för anstånd är mycket restriktiva – det krävs i princip att ett anstånd är till fördel för borgenären – dels den föreslagna möjligheten för den debiterande myndigheten att träffa betalningsuppgörelser med gäldenären under motsvarande förutsättningar som nu gäller för uppskov enligt indrivningslagen (se avsnitt 11.7). Det bör också beaktas att anstånd enligt de föreslagna reglerna är ett alternativ till andra åtgärder och därför inte i sin helhet kan ses som något tillkommande. Enligt utredningens uppfattning torde merkostnaderna för Kronofogdemyndighetens utökade verkställighetsåtgärder i vart fall inte överstiga 10 mkr.

Förslaget att borgenärsuppgifterna skall flyttas från Kronofogdemyndigheten innebär för Kronofogdemyndighetens del att resursbehovet minskar och att motsvarande behov uppstår på annat håll. Riksskatteverket har beräknat resursåtgången för borgenärsuppgifter till 140–150 mkr. Enligt den tidmätning utredningen låtit utföra (se avsnitt 9.7.1) kan resursåtgången beräknas till ca 180 årsarbetskrafter eller 90 mkr. Mot bakgrund av att utredningens beräkning stöder sig på en faktisk mätning, medan Riksskatteverkets beräkning är en uppskattning på grundval av verkets tidrapporteringsystem vari borgenärsuppgifter redovisas tillsammans med exekutivt arbete (se avsnitt 9.7.1), utgår utredningen i det följande från att resursbehovet hos Kronofogdemyndigheten till följd av överflyttningen av borgenärsuppgifterna minskar med 90 mkr.

Utredningens förslag innebär också att antalet ansökningar om verkställighet av offentligrättsliga fordringar på sikt kan antas minska till följd av förslaget att det nuvarande obligatoriska överlämnandet för verkställighet avskaffas. Det är dock svårt att nu beräkna hur stor denna minskning kan bli.

Skatteverket

Även skatteförvaltningen kommer att vid en utbrytning av exekutionsväsendet till en fristående myndighet och vid en överflyttning av borgenärsuppgifterna få vidkännas fortvariga merkostnader. Riksskatteverket uppskattar de fortvariga kostnaderna för IT-stödet i anledning av en fristående Kronofogdemyndighet till 47–57 mkr och engångskostnaderna till 50–75 mkr (se tabell 11.1 och 11.2). Detta är dock i likhet med motsvarande kostnader hos Kronofogdemyndigheten kostnader som inte uppkommer under den tid myndigheterna samutnyttjar IT-resurserna. Vid ett optimalt val av utbrytningstidpunkt torde kostnaderna kunna begränsas väsentligt. Om ett fortvarigt samutnyttjande kommer tillstånd undviks kostnaderna helt.

Tabell 11.4. Riksskatteverkets beräkning av merkostnaderna för Skatteverket (mkr)

	Fortvariga kostnader	Engångskostnader
IT-stöd (fristående Kronofogdemyndighet)	47–57	50–75
IT-stöd (borgenärsuppgifter)	8	50–62
Borgenärsarbete	<140–150	–

Engångskostnader till följd av uppbyggnad av de stödsystem som krävs i anledning av Skatteverkets utökade borgenärsuppgifter är oundvikliga. Verket anser att ett borgenärshanteringssystem och ett likvidhanteringsystem för en sammanlagd engångskostnad om 50–62 mkr behöver byggas upp (se avsnitt 10.5.3). Inte heller en årlig förvaltningskostnad, av Riksskatteverket uppskattad till 8 mkr, kan undvikas.

De offensiva borgenärsuppgifterna skall handhas av Skatteverket. Riksskatteverket har inte ansett sig kunna beräkna resursåtgången

för detta närmare men har uppgivit att de personella kostnaderna för borgenärsarbetet ryms inom de 140–150 mkr som frigörs vid Kronofogdemyndigheten. Av den tidmätning av borgenärsuppgifterna som utredningen låtit göra framgår att 57 procent av borgenärsarbetet omfattande 90 mkr utgörs av offensiva borgenärsuppgifter. Detta innebär att ca 50 mkr skulle överföras från Kronofogdemyndighet till Skatteverket. Till detta skulle komma de resurser övriga borgenärsuppgifter avseende skatte- och avgiftsfordringar kan kräva. Med hänsyn till att skatteförvaltningen redan i dag utför borgenärsarbete i form av t.ex. borgenärsutredningar, utför vissa offensiva borgenärsuppgifter och på olika sätt är involverade i de offensiva borgenärsuppgifterna hos kronofogdemyndigheterna kan de för Skatteverket tillkommande merkostnaderna uppskattas till 50 mkr.

Övriga debiterande myndigheter

Vissa typer av fordringar av sanktionskaraktär, t.ex. böter och felparkeringsavgifter, kommer även fortsättningsvis att regelmässigt överlämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet om de inte betalas. Vad gäller andra typer av fordringar förutsätts att de debiterande myndigheterna inte slentrianmässigt ansöker om verkställighet. Detta innebär att myndigheterna måste arbeta ut rutiner för sin fordringshantering. Det förhållandet att mål efter handläggningstidens utgång kommer att återredovisas till myndigheten i de fall betalning inte influtit innebär också att rutiner och i förekommande fall datastöd måste arbetas fram. Vilka kostnader detta kan innebära har inte beräknats av Riksskatteverket. Merkostnaderna är också mycket svårbedömda. De bör dock vara tämligen begränsade eftersom viss hantering sker redan i dag och de resurskrävande uppgifterna – de offensiva borgenärsuppgifterna – kommer att ligga på Skatteverket.

Finansiering

Vad gäller poster som kan balansera de merkostnader som uppkommer kan först nämnas de kostnadsbesparingar som förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet – tio myndigheter slås ihop till en – innebär. Dessa besparingar torde uppväga de mer-

kostnader som föranleds av att en fristående Kronofogdemyndighet bildas och de tillkommande verkställighetsuppgifterna, $(32 + 10 =) 42$ mkr.

De borgenärsuppgifter som överförs till Skatteverket innebär att 50 mkr av de hos Kronofogdemyndigheterna "lösgjorda" 90 mkr bör överföras till Skatteverket. Övriga debiterande myndigheters merkostnader bör med marginal rymmas inom de återstående 40 mkr.

Skiljandet av det partsneutrala verkställande arbetet från borgenärsfunktionen innebär effektivitetsvinster. Såväl verkställighetsarbetet som borgenärsuppgifterna kan skötas utan den mer eller mindre omedvetna återhållsamhet som präglat kronofogdemyndigheternas arbete. Med hänsyn till de avsevärda belopp de offentlig-rättsliga fordringarna sammantaget avser kan även en marginell förbättring av effektiviteten i borgenärsarbetet och verkställighetsarbetet medföra betydande intäktsökningar. Avskaffandet av det obligatoriska överlämnandet för indrivning oavsett beloppets storlek och utsikterna att få betalt innebär också en mer effektiv hantering av fordringarna. Vidare innebär det förhållandet att Skatteverket får en sammanhållen borgenärsfunktion inte bara att nuvarande dubbelarbete i förhållande till Kronofogdemyndigheten kan undvikas utan också att åtgärder för att få betalt för främst skatte- och avgiftsfordringar kan sättas in tidigare med större möjligheter att få betalt. I sammanhanget kan också nämnas att förslagen innebär att tillsynen i konkurs kan ligga kvar på Kronofogdemyndigheten, vilket innebär att merkostnaderna för att inrätta en separat liten myndighet för denna uppgift undviks.

Sammanläggningen av de tio skattemyndigheterna och Riksskatteverket till en myndighet innebär enligt prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket inte några besparingar på kort sikt i skatteförvaltningens verksamhet. Däremot kommer den nya organisationen troligen på sikt att ge effektivitetsvinster (a. prop. s. 284). I det längre perspektiv utredningens förslag skall ses – särskilt vad gäller en eventuell utbrytning av IT-stödet – måste enligt utredningen så väsentliga kostnadsbesparingar ha uppstått inom Skatteverket att de täcker de fortvariga merkostnader, som enligt Riksskatteverkets beräkningar skulle uppstå för skatteförvaltningen om IT-stödet för Kronofogdemyndigheten bryts ut. Enligt verkets egna beräkningar uppgår rationaliseringseffekterna vad gäller ekonomi, lönehantering och kompetensförsörjning till 35 mkr (se avsnitt 10.2).

Enmyndighetslösningen ger dock utrymme för ytterligare rationaliseringseffekter, t.ex. vad gäller lokalisering av verksamheten.

Slutsatsen av det ovanstående resonemanget blir att med ett samutnyttjande av IT-stödet kan en utbrytning av Kronofogdemyndigheten och en överflyttning av borgenärsuppgifterna ske inom ramen för nuvarande resurser. I ett längre perspektiv innebär de effektivitetsvinster som blir följden av utredningens förslag och förslagen i prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket att även de kostnader som skulle bli följden i det fall ett utbrytande av Kronofogdemyndighetens IT-stöd kommer till stånd kan täckas.

Sammanfattning – konsekvenser av utredningens förslag

Tabell 11.5. Konsekvenser av utredningens förslag (mkr)

Fristående kronofogdemyndighet					
	Kronofogdemyndigheten		Skatteverket		Deb. mynd.
	Fortv.kostn.	Engångskostn.	Fortv.kostn.	Engångskostn.	
Adm.	32	4	–	–	
IT	[100-124]	[25-30]	[47-57]	[50-75]	–
Överflyttning av borgenärsuppgifter					
	Kronofogdemyndigheten		Skatteverket		Deb. mynd.
	Fortv.kostn.	Engångskostn.	Fortv.kostn.	Engångskostn.	
Borgenärsarb.	.90	–	50	–	40
Verkställighet	10				
IT	–	–	8	50-62	

De inom [] angivna kostnaderna uppkommer enligt Riksskatteverkets beräkning i det fall Kronofogdemyndighetens IT-stöd bryts ut från Skatteverket. Utredningen utgår från att de båda myndigheterna samutnyttjar IT-resurserna och att kostnaden därmed inte uppkommer.

De fortvariga merkostnaderna vid en överflyttning av borgenärsuppgifterna till Skatteverket och övriga debiterande myndigheter är i allt väsentligt en fråga om överföring av resurser från Kronofogdemyndigheten till övriga myndigheter.

Kostnaderna för utredningens förslag balanseras av

- Kostnadsbesparingar och effektivitetshöjningar när de tio kronofogdemyndigheter läggs samman till en myndighet.
- Effektivare verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.
- Effektivare fordringshantering hos de debiterande myndigheterna.
- Effektivare hantering av de offensiva borgenärsuppgifterna.
- Kostnadsbesparingar och effektivitetshöjningar vid genomförandet av förslagen i prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket när elva myndigheter läggs samman till en myndighet.

Ökade kostnader undviks genom att tillsyn i konkurs, summarisk process och skuldsanering även fortsättningsvis kan hanteras inom Kronofogdemyndigheten.

Utsökningsavgifterna

I sammanhanget bör också något belysas vilka möjligheter det finns att minska statens nettokostnader för verkställigheten genom att öka kostnadstäckningsgraden i verksamheten.

De nuvarande utsökningsavgifterna enligt förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna har i allt väsentligt varit oförändrade sedan tillkomsten år 1993. En översiktlig beskrivning av avgifterna finns i avsnitt 11.5. Utgångspunkten när avgiftsnivåerna bestämdes var att avgifterna i princip skulle täcka de ifrågavarande kostnaderna. De tio år som förflutit sedan avgiftsnivåerna bestämdes utan revidering av nivåerna har inneburit att någon överensstämmelse mellan avgifterna och kostnaderna för verksamheten inte längre föreligger.

För att få en grov uppskattning av hur väl avgiftsinkomsterna täcker de faktiska kostnaderna kan avgiftsinkomsterna jämföras med de medel verksamhetsgrenen erhållit enligt medelsfördelningsmodellen.

Tabell 11.6. Avgiftsinkomster jämförda med medel enligt medelsfördelningsmodellen i olika verksamhetsgrenar

Verksamhetsgren	Avgiftsinkomster	"Tilldelning" enligt medelsfördelningsmodellen
Indrivning	625	825
Fastighetsförsäljning	15	47
Summarisk process	196	222
TSM	18 (redovisas av DV)	36
Skuldsanering	–	28

Uppställningen ger en bild av den bristande kostnadstäckning som föreligger inom olika verksamheter. Det bör observeras att det dessutom finns vissa kostnader som inte är fördelade på verksamhetsgrenar. Särskilt tydlig är den bristande kostnadstäckningen vid fastighetsförsäljning; en verksamhet som genererar intäkter och där det kan tyckas befogat att influtna avgifter täcker kostnaderna.

Inte bara avgifternas nivå utan även deras konstruktion kan i vissa avseenden ifrågasättas. Detta gäller bl.a. "rabatten" på utsökningsavgiften vid förnyelseansökan (se avsnitt 11.5). Vid förnyelseansökan uppgår utsökningsavgiften till 300 kr i stället för 500 kr. Avsikten med den lägre avgiften var att stimulera sökanden att på ett tidigt stadium ge in en förnyelseansökan, vilket ansågs innebära mindre arbete för kronofogdemyndigheten. I praktiken motsvaras dock knappast den lägre avgiften av någon lättnad i arbetsbelastningen. Årligen görs ca 160 000 förnyelseansökningar. Ett sloandet av den lägre avgiftsnivån vid förnyelseansökningar skulle således generera betydande intäkter.

11.12 Ikraftträdande

Utredningens förslag innebär genomgripande förändringar, både vad gäller organisation och arbetsuppgifter. Förändringarna involverar såväl exekutionsväsende som skatteförvaltning och andra debiterande myndigheter. Ett genomförande av förslagen är inte okomplicerat.

Vad först gäller organisationsförändringen, alltså bildandet av en från Skatteverket fristående, rikstäckande Kronofogdemyndighet, framstår som klart att det utredningsarbete som nu redovisas inte

är tillräckligt för att inrätta en sådan myndighet. Man får i stället tänka sig att, efter det att ett principbeslut i frågan fattats, en organisationskommitté tillsätts för att utforma den nya organisationen och dess lokalisering. Under förutsättning att ett riksdagsbeslut om utbrytning kan fattas av höstrikdagen 2004 skulle en fristående myndighet kunna komma till stånd januari 2006 eller i vart fall 2007.

Vad avser de materiella förändringar som utredningen föreslår och särskiljandet av borgenärsuppgifterna från de verkställande uppgifterna är inte givet att ett genomförande måste avvaktas till dess att en fristående Kronofogdemyndighet har byggts upp. Det kan tvärtom vara så att vissa förändringar med fördel skulle kunna genomföras inom Skatteverkets ram innan en utbrytning av Kronofogdemyndigheten sker. På så sätt kan särskilt överföringen av borgenärsuppgifter från kronofogdemyndigheterna till skatteförvaltningen ske smidigare och mer kostnadseffektivt och för berörd personal upplevas mindre påfrestande.

De nya reglerna om företagsinteckning och slopad skatteförmånsrätt träder i kraft den 1 januari 2004 (SFS 2003:528 m.fl.). I fråga om företagshypotek på grund av inteckning som beviljats före ikraftträdandet tillämpas dock äldre bestämmelser fram till den 1 januari 2005. Som utredningen redogjort för i tidigare avsnitt (se avsnitt 9.6 och 9.7.2) kommer dessa lagändringar att accentuera den konflikt som finns i dag mellan kronofogdemyndighetens roll som såväl borgenärsföreträdare som verkställande myndighet. Överflyttningen av borgenärsuppgifterna borde ske redan vid ingången av år 2004. Detta är inte möjligt. För att ändå söka minimera konfliktsituationerna kan ett stegvis genomförande av förslagen övervägas.

Ett möjligt scenario är följande.

Det mest angelägna är att de offensiva borgenärsuppgifterna skiljs från de verkställande uppgifterna. Detta bör därför ske i ett första steg. De offensiva borgenärsuppgifterna som Skatteverket skall överta; alltså

- ansökan om likvidation,
- ansökan om konkurs och bevakning av fordran i konkurs,
- ansökan om företagsrekonstruktion och företräddande för det allmänna som borgenär vid företagsrekonstruktion,
- beslut i fråga om ackord,

- beslut i fråga om nedsättning av fordran, frivillig skuldsanering i steg 2 samt tvingande skuldsanering i steg 3,
- beslut om preskriptionsförlängning,
- talan om företrädaransvar,
- tvister som gäller bättre rätt till utmätt egendom samt överklagande i utskökningsmål,

är uppgifter som i dag i stor utsträckning hanteras manuellt. Det torde inte heller oundgängligen krävas ett nytt ADB-stöd för att det skall vara möjligt för skatteförvaltningen att hantera dem. Skattemyndigheterna kommer i kontakt med uppgifterna redan i dag och ett överförande torde inte kräva alltför mycket förberedelser. Dessa funktioner skulle kunna överföras från exekutionsväsendet till skatteförvaltningen innan en utbrytning av exekutionsväsendet sker.

Vad gäller två av de offensiva borgenärsuppgifterna, nämligen beslut i fråga om ackord och talan om företrädaransvar är förhållandena speciella. Uppgiften att företräda staten i ackordsfrågor låg fram till den 1 juli 1998 uteslutande på skattemyndigheterna. Därefter delades behörigheten mellan skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten på så sätt att skattemyndigheten fick den grundläggande behörigheten med möjlighet att uppdra åt kronofogdemyndigheten att ta över ansvaret i enskilda fall (2 § lagen [1993:892] om ackord rörande statliga fordringar m.m.). Riksskatteverket har givit såväl kronofogdemyndigheten som skattemyndigheten behörighet att föra statens talan i mål om betalningsskyldighet enligt bl.a. 12 kap. 6 § skattebetalningslagen och 2 kap. 20 kap. lagen om handelsbolag och enkla bolag. Verket har överlämnat åt myndigheterna själva att lösa frågan vilken av myndigheterna som skall föra talan. Ansvaret för såväl ackordsfrågorna som frågorna om företrädaransvar kan således utan författningsändringar i princip omedelbart eller – om riksdagens principbeslut avvaktas – hösten 2004 läggas på skatteförvaltningen.

De nya reglerna om företagsinteckning och avskaffad skatteförmånsrätt syftar till att underlätta för företag att genomföra företagsrekonstruktion i stället för att gå i konkurs. Kronofogdemyndighetens dubbla roller framträder därför särskilt tydligt i sådana situationer. Det är därför angeläget att även frågor om företagsrekonstruktion och konkurs snarast överförs till skatteförvaltningen. Detta kräver dock lagändringar. Tidigast möjliga ikraftträdande torde, med ett beslut av riksdagen hösten 2004, vara januari 2005.

Från år 2006 skulle samtliga offensiva borgenärsuppgifter kunna flyttas över från kronofogdemyndigheterna till skatteförvaltningen. Övriga borgenärsuppgifter skulle fortfarande hanteras som tidigare och obetalda offentligrättsliga fordringar skulle med automatik överlämnas för indrivning och ligga hos kronofogdemyndigheten till dess preskription inträder. Samtidigt skulle de tio kronofogdemyndigheterna kunna slås samman till en myndighet under Skatteverket. Åtskilligt av det förberedelsearbete som behövs inför en sammanslagning är i och med arbetet att skapa Skatteverket gjort. Ett uppdrag finns redan nu hos regionkronodirektörerna att redovisa effekterna av en enmyndighetslösning.

Med ikraftträdande den 1 januari 2007 skulle en fullständig överflyttning av borgenärsuppgifterna kunna realiseras. Skatteverket och övriga debiterande myndigheter bör därmed – under förutsättning att ett riksdagsbeslut fattas senast hösten 2004 – ha fått tillräcklig tid för att förbereda ett övertagande av borgenärsuppgifterna och utforma det IT-stöd som kan behövas för hanteringen. Utbrytningen av exekutionsväsendet till en fristående Kronofogdemyndighet bör, om ett stegvis genomförande i enlighet med den skisserade ordningen väljs, ske samtidigt, alltså med ett ikraftträdande 2007.

Hur de vid kronofogdemyndigheten pågående ärendena skall behandlas vid en överföring av borgenärsuppgifterna till debiterande myndigheter och Skatteverket innebär särskilda problem. Den från principiell synpunkt mest tilltalande lösningen är att borgenärsuppgifterna vid en viss tidpunkt övergår på debiterande myndighet och Skatteverket även beträffande de hos Kronofogdemyndigheten då anhängiga ärendena. Detta torde dock innebära stora praktiska problem. I stället bör de allmänna mål som finns hos kronomyndigheten vid den tidpunkt då borgenärsuppgifterna överförs fortsätta att handläggas vid Kronofogdemyndigheten till dess att de betalas eller preskriberas. Därigenom ges utrymme för Skatteverket och övriga debiterande myndigheter att växa in i sina nya roller.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag med anledning av inrättande av Kronofogdemyndigheten

Ordet kronofogdemyndighet i olika böjningsformer förekommer i ett mycket stort antal författningar. Utredningen har inte inom den begränsade tid som stått till dess förfogande haft möjlighet att på ett systematiskt sätt gå igenom alla författningar. Syftet med lagen är att klargöra att Kronofogdemyndigheten träder in i stället för de regionala kronomyndigheter som Kronofogdemyndigheten ersätter.

12.2 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

1 kap.

6 §

Begreppen enskilt mål och allmänt mål utmönstras ur utsökningsbalken eftersom Kronofogdemyndighetens befattning med de båda måltyperna i princip inte skall skilja sig åt (se avsnitt 11.3). Paragrafen föreslås därför upphöra att gälla. Den avgränsning av fordringar som begreppet allmänt mål innefattar behövs dock även fortsättningsvis i vissa sammanhang. En motsvarighet till regleringen i *andra stycket* har därför förts in i första stycket i en ny paragraf, 20 kap. 2 c § skattebetalningslagen (1997:483).

2 kap.

1 §

Ändringarna föranleds av att 2 kap. 30 § föreslås upphävd. Därigenom kommer förevarande paragraf att bli tillämplig också vad gäller det som enligt nuvarande ordning är allmänna mål. Ansökningar i allmänna mål görs i dag, utan särskilt medgivande, på medium för automatisk databehandling. *Första stycket* har justerats för att detta skall vara möjligt även i framtiden. Det nya *fjärde stycket* motsvarar första meningen i 30 § tredje stycket som föreslås upphävd.

3 §

Paragrafen föreslås upphöra att gälla.

Första stycket förlorar sitt tillämpningsområde till följd av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

Bestämmelsen i *andra stycket*, som efter en enmyndighetsreform endast torde ha intresse när beslut överklagas, föreslås flyttad till 18 kap. 1 §.

4 §

Paragrafen förlorar sitt tillämpningsområde genom införandet av en rikstäckande Kronofogdemyndighet och föreslås därför upphävd.

15, 16 och 24 §§

Ändringarna föranleds av att regionindelningen slopas och en rikstäckande Kronofogdemyndighet införs.

30 §

Paragrafen, som innehåller olika undantag för allmänna mål från bestämmelserna i kapitlet, föreslås upphävd. En särreglering har inte ansetts nödvändig utom vad gäller sättet att göra ansökan. Reglerna i 1 § har i anledning därav justerats.

3 kap.

23 §

Ändringarna föranleds av att begreppet allmänt mål föreslås utmönstrat. För den grupp av fordringar som nu omfattas av begreppet allmänt mål krävs även i framtiden vissa, om än begränsade, särbestämmelser. En avgränsning motsvarande den som den nuvarande definitionen av allmänt mål i 1 kap. 6 § utsökningsbalken innehåller har därför förts in i 1 kap. 2 c § första stycket skattebetalningslagen. Ändringarna innebär att begreppet allmänt mål har ersatts av en hänvisning till denna paragraf.

4 kap.

8 §

Paragrafen, som reglerar vilken kronofogdemyndighet som är behörig att pröva vissa frågor, föreslås upphävd i anledning av att regionindelningen slopas. Kronofogdemyndigheten får själv i interna föreskrifter bestämma vilket kontor som skall handha t.ex. frågor om utmätning av lön om gäldenären inte har hemvist här i landet.

9 §

Den föreslagna ändringen i *första stycket* har påkallats av Kronofogdemyndighetens möjlighet att med stöd av den nya 10 a § besluta om anstånd med avbetalningsplan. En sådan avbetalningsplan kan enligt 10 b § andra stycket, om det finns synnerliga skäl, beviljas för längre tid än ett år. Ett undantag från den ettåriga handläggningsfristen är därför nödvändig.

Genom förändringen av *andra stycket* har den nuvarande regeln om att en pågående utmätning av lön för underhållsbidrag medför att målet skall handläggas under ytterligare en ettårsperiod gjorts generellt tillämplig i fall när utmätning av lön pågår (se avsnitt 11.6).

9 f §

Paragrafen blir genom förslaget att 4 kap. 36 § skall upphävas tillämplig även på vad som enligt nuvarande ordning utgör allmänna mål. Justeringen är nödvändig för att tydliggöra att fordringar som avses i 1 § lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter kan utmätas först efter att avräkning gjorts enligt 2 § den lagen.

10 a §

Kronofogdemyndigheten har i dag möjlighet att enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) besluta om uppskov, avbetalningsplan och säkerhet vad gäller allmänna mål. Utredningen föreslår att reglerna skall bli tillämpliga även på vad som nu är enskilda mål och att uppgifterna således omvandlas från borgenärsuppgifter till verkställande uppgifter (se avsnitt 9.7.3 och 11.7).

Förevarande paragraf motsvarar 7 § indrivningslagen. För anstånd med utmätning eller vidare åtgärd finns i *första stycket* två alternativa grunder. Anstånd får beviljas om det kan antas vara till fördel för borgenären eller i avvaktan på att fråga om anstånd eller betalningsuppgörelse prövas av borgenären. Någon motsvarighet till den grund för uppskov som anges i 7 § första stycket 2 indrivningslagen – uppskov kan beviljas om det är påkallat med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden – finns således inte. Förslaget utvecklas i avsnitt 11.7.

Anstånd får enligt *andra stycket* i likhet med nuvarande uppskov enligt indrivningslagen förenas med avbetalningsplan.

10 b §

Paragrafen motsvarar 8 § indrivningslagen. För att inte möjligheten att besluta om avbetalningsplan för längre tid än ett år skall komma i konflikt med den ettåriga handläggningstiden i 4 kap. 9 § utskönningsbalken föreslås en justering i den paragrafen.

10 c §

Paragrafen motsvarar 9 § indrivningslagen. Anstånd får återkallas om gäldenären inte följer den uppgjorda avbetalningsplanen. Anstånd kan återkallas även i andra fall om det finns särskild anledning till återkallelse. Sådan särskild anledning kan t.ex. vara att gäldenären har lämnat vilseledande uppgifter, att anstånd meddelats på ett felaktigt underlag i något annat avseende eller att gäldenärens betalningsförmåga avsevärt förbättrats.

10 d §

Första stycket motsvarar 10 § indrivningslagen. Bestämmelser om säkerhet finns i 2 kap. 25–27 §§ utsökningsbalken.

I andra stycket föreslås en bestämmelse om s.k. säkerhetsutmätning som inte har någon motsvarighet i indrivningslagen. Förslaget utvecklas i avsnitt 9.7.3 och 11.8.

27 §

Tredje stycket föreslås upphävt till följd av den nya rikstäckande Kronofogdemyndigheten.

32 §

Paragrafen, som reglerar sammanträffande utmätningar, dvs. när viss egendom har blivit utmätt av två eller flera kronofogdemyndigheter, föreslås upphävd. Genom förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet kommer paragrafen att sakna tillämpningsområde.

36 §

Utredningen föreslår att begreppen enskilt mål och allmänt mål utmönstras ur utsökningsbalken eftersom det i princip inte skall vara någon skillnad i handläggningen av de båda måltyperna. Paragrafen, som för allmänt mål innehåller undantag från vissa bestäm-

meler och en hänvisning till indrivningslagen, föreslås därför upphävd.

7 kap.

3 a §

I denna nya paragraf föreslås ett återinförande av den bestämmelse om s.k. säkerhetsutmätning som tidigare fanns i 7 kap. 19 § men som slopades i samband med den reformerade löneutmätningen, se vidare avsnitt 11.8.

14 §

Indrivningslagen föreslås upphävd. Uppräkningen i 2 § indrivningslagen av olika typer av fordringar som första stycket 3 hänvisade till föreslås därför överförd till förevarande paragraf. Någon materiell ändring innebär således förslaget inte.

23 §

Förändringen är enbart redaktionell och föranledd av att begreppet allmänt mål utmönstras ur balken.

8 kap. 19 §, 10 kap. 24 § och 12 kap. 69 §

Paragraferna, som innehåller undantag från vissa bestämmelsers tillämpning i allmänt mål, föreslås upphävd. Undantagen har givit kronofogdemyndigheten friare händer att i allmänna mål välja tidpunkt vid försäljning av egendom. Utredningen föreslår att samma regler skall gälla i alla typer av mål.

13 kap.

21 §

De undantag som nu gäller för allmänna mål från bestämmelserna i 1 § om influtna medel, 13 § om avräkning, 14 § om utbetalning och 20 § om utsökning av belopp som skall betalas tillbaka föreslås gälla även framgent. Det är dock enligt utredningens mening inte motiverat att längre göra undantag från regleringen i 4–9 §§ om fördelning av influtna medel.

16 kap.

10 §

Paragrafen reglerar vilken kronofogdemyndighet som är behörig i vissa fall och kan slopas.

17 kap.

3 §

Utredningen föreslår att det i princip skall vara den debiterande myndigheten som skall avgöra om en fordran skall överlämnas för verkställighet eller inte. I konsekvens med detta föreslås att det nuvarande undantaget i 13 § om att sökande i allmänt mål inte ansvarar för kostnaderna i målet upphävs (se avsnitt 11.5). Vad gäller obetalda fordringar av sanktionskaraktär, t.ex. fordringar enligt bötesverkställighetslagen (1979:189), lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, avgift enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982:673), konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen (1993:20), särskild avgift enligt lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och skattetillägg enligt skatteförfattningarna, får det dock förutsättas att de så gott som undantagslöst överlämnas för verkställighet. Den debiterande myndigheten bör i sådana fall inte ansvara mot staten för kostnaderna. Ett undantag har därför införts i punkt 3. Paragrafen har också disponerats om, utan att någon materiell förändring är avsedd, för att bli mer lättläst.

13 §

Enligt bestämmelsen är sökanden i allmänt mål bl.a. befriad från att ansvara för förrättningskostnaderna. Det finns enligt utredningens mening inte längre skäl att behålla denna ordning (se avsnitt 11.5) varför paragrafen föreslås upphävd.

18 kap.

1 §

Till paragrafens *första stycke* har överförts de forumbestämmelser som nu finns i utsökningsförordningen. Till skillnad från nuvarande ordning, som anknyter till den region där beslutet har fattats föreslås att svarandens hemvist skall vara styrande för vilken tingsrätt som är rätt forum (se avsnitt 11.10).

Nuvarande bestämmelse i andra stycket om tillämpningen av lagen (1996:242) om domstolsärenden har med viss justering överförts till en ny 1 a §.

Bestämmelsen om vad som förstås med svarandens hemvist i *andra stycket* har överförts från 2 kap. 3 § andra stycket.

I *tredje stycket* har införts en särskild forumbestämmelse avseende svarande som inte har hemvist i Sverige.

1 a §

Till paragrafen, som är ny, har överförts den bestämmelse som finns i 1 § andra stycket. Regeln om att kronofogdemyndigheten inte skall vara part i domstolen har dock utgått. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten i enlighet med 11 § lagen om domstolsärenden i egenskap av beslutande förvaltningsmyndighet är motpart till en enskild klagande.

4 §

Bestämmelsen, som rör överklagande av beslut avseende kronofogdemyndighets behörighet, kommer genom förslaget om en riks-täckande Kronofogdemyndighet att sakna tillämpningsområde och föreslås därför slopad.

17 §

Till följd av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet kan bestämmelsen i första meningen slopas.

12.3 Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

1 kap.

2 c §

I *första stycket* i denna nya paragraf har införts en bestämmelse innehållande en avgränsning av de fordringar, som nu behandlas som allmänna mål, motsvarande den som föreslås upphävd i 1 kap. 6 § utsökningsbalken. Begreppet allmänna mål föreslås utmönstrat ur utsökningsbalken eftersom alla typer av mål i princip skall hanteras på samma sätt vid Kronofogdemyndigheten och begreppet således förlorar sin betydelse i verkställighetssammanhang. Den avgränsning av allmänna fordringar som begreppet innefattar kommer dock att ha betydelse i andra sammanhang än vid utsökning (se vidare avsnitt 11.3). Bestämmelser som gäller denna typ av fordringar finns nu i indrivningslagen, lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar (skatteackordslagen) och lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. (skattepreskriptionslagen). Dessa lagar föreslås upphävida och ersatta av bestämmelser i skattebetalningslagen utan att tillämpningsområdet för bestämmelsen vidgas. Det har därför ansetts nödvändigt att i skattebetalningslagen införa en bestämmelse som innebär samma avgränsning som den upphävida bestämmelsen i utsökningsbalken.

Av *andra stycket* framgår att 20 a kap. om preskription inte skall tillämpas vad gäller ett antal uppräknade fordringar. Uppräkningen motsvarar det undantag som nu finns i 1 § skattepreskriptionslagen.

11 kap.*11 b §*

Ändringarna föranleds av att indrivningslagen föreslås upphöra att gälla och av att de bestämmelser om säkerhet som den lagen innehåller föreslås överförda till 17 kap. skattebetalningslagen. Förslaget innebär inte någon förändring i sak.

17 kap.*3 §*

Förändringarna föranleds av att indrivningslagen föreslås upphöra att gälla och av att de bestämmelser om säkerhet som den lagen innehåller föreslås överförda till 17 kap. skattebetalningslagen. Förslaget innebär inte någon förändring i sak.

6 b §

Förslaget innebär inte några förändringar i sak, utan är en följd av att bestämmelserna om säkerhet flyttats från indrivningslagen till 17 kap. skattebetalningslagen.

7 §

Paragrafen, som ger skattemyndigheten möjlighet att – om det finns synnerliga skäl – bevilja anstånd med inbetalning av skatt, föreslås upphävd i anledning av de nya reglerna om betalningsuppgörelse i 20 kap. 7–11 §§, se vidare avsnitt 11.7.

7 a §

Paragrafen motsvarar 10 § indrivningslagen.

7 b §

Paragrafen motsvarar 11 § indrivningslagen. Företagshypoteket har numera ersatts av företagsinteckning (se prop. 2002/03:49).

7 c §

Paragrafen motsvarar 12 § indrivningslagen.

7 d §

Paragrafen motsvarar 13 § indrivningslagen.

10 §

Begreppet indrivning, som för tankarna till de borgenärsuppgifter kronofogdemyndigheten utför i dag, har utmönstrats och ersatts av det "neutrala" ordet verkställighet.

18 kap.*7 §*

Lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. föreslås upphöra att gälla. Regler om ackord har i stället införts i 20 kap. 12 §. En hänvisning har därför gjorts till denna paragraf.

19 kap.*8 §*

Betalas inte skatt som omfattas av skattekontosystemet i rätt tid skall ränta tas ut på beloppet. Enligt nuvarande ordning beräknas räntan från den dag skatten senast skulle ha betalats till dess fordringen registreras i utsöknings- och indrivningsdatabasen efter en räntesats motsvarande basräntan plus 15 procentenheter. För tid från och med att fordringen registrerats i utsöknings- och indrivningsdatabasen beräknas kostnadsräntan efter en räntesats som

motsvarar basräntan. Ränteberäkningen har kunnat utformas på detta sätt eftersom det i princip är obligatoriskt för skattemyndigheten att överlämna obetalda fordringar till kronofogdemyndigheten för verkställighet.

Utredningen föreslår nu att de debiterande myndigheterna skall ges möjligheter att själva avgöra i vilka fall ansökan om verkställighet skall göras (se avsnitt 11.4). Det är därför inte längre möjligt att knyta räntesatsen till den tidpunkt då fordringen registreras i Kronofogdemyndighetens databas, eftersom en sådan ordning skulle innebära att fordringar som inte överlämnas till Kronofogdemyndigheten skulle kunna beläggas med den höga räntesatsen under lång tid. Det föreslås i stället att den höga räntesatsen skall gälla till den avstämning av skattekontot som inträffar efter den dag skatten skulle ha betalats enligt betalningsuppsmaning. Avstämning av skattekontot görs första helgen efter månadens utgång. Därefter skall skattemyndigheten uppmana den skattskyldige att betala fordringen (3 § indrivningsförordningen) innan den – om betalning inte sker – lämnas för indrivning. Den föreslagna tidpunkten för när den lägre räntesatsen skall börja tillämpas motsvarar därför i stort den tidpunkt när överlämnande för indrivning sker i dag.

9 §

Ränta utgår enligt dagens ordning efter den lägre räntesatsen så snart fordringen registrerats i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Ansöker Skatteverket om verkställighet före den tid som avses i 8 § första meningen skall räntan därför beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan.

20 kap.

1 §

Begreppet indrivning har utmönstrats ur skattebetalningslagen och ersatts av ordet verkställighet. Överlämnande för indrivning är i dag i princip obligatoriskt. Utredningen menar att i det framtiden normalt skall vara en fråga för den enskilda myndigheten att bedöma om en ansökan om verkställighet skall göras eller inte (se avsnitt 11.4). Förevarande paragraf, som med utredningens förslag kommer att bli tillämplig på alla offentligrättsliga fordringar, anger

att myndigheten får ansöka om verkställighet. Formuleringen möjliggör en fri bedömning av när en ansökan om verkställighet skall göras. Vad gäller vissa typer av fordringar, t.ex. sådana som omfattas av bötesverkställighetslagen (1979:189), bör dock även i framtiden bristande betalning regelmässigt medföra att verkställighet söks. Se kommentaren till 17 kap. 3 § utsökningsbalken.

2 §

Paragrafen blir med den formulering som föreslås av 1 § onödig och föreslås upphävd.

3 §

Begreppet indrivning har utmönstrats ur skattebetalningslagen och ersatts av ”verkställighet”. Reglerna i 20 kap. är tillämpliga även på andra fordringar än skattefordringar. Ordet ”skattebeloppet” har därför ersatts av ”beloppet”.

4 §

Indrivningslagen föreslås upphöra att gälla. Första stycket upphävs därför. Förändringen i det tidigare andra stycket avses tydliggöra vad formuleringen ”vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske” anses innebära, nämligen att beslutet om debitering utgör exekutionstitel eller, vad gäller fordringar som omfattas av skattekontot, beslutet att ansöka om verkställighet för ett underskott på skattekontot.

5 §

Förändringen är en följd av att bestämmelsen i det tidigare tredje stycket i 20 kap. 30 § utsökningsbalken nu finns i 2 kap. 1 § fjärde stycket.

6 §

I *första stycket* har redaktionella ändringar gjorts till följd av den ändrade begrepps användningen. I det fall inte ränta utan dröjsmålsavgift skall tas ut skall Kronofogdemyndigheten även ta ut dröjsmålsavgiften. Stycket har justerats i enlighet därmed.

Regleringen i *andra stycket* behöver inte ske i lag utan kan göras i förordning. Stycket föreslås därför upphävt.

7–10 §§

Kronofogdemyndigheten skall inte handha några borgenärsuppgifter. Indrivningslagen föreslås till följd härav upphöra att gälla. Det uppskovsinstitut som 7–10 §§ indrivningslagen innehåller har emellertid, med vissa justeringar, omvandlats till en verkställighetsåtgärd med tillämpning på alla typer av mål (4 kap. 10 a–10 d §§ utsökningsbalken). Även de debiterande myndigheterna har utrustats med möjligheter att – under i stort samma förutsättningar som i dag gäller för uppskov enligt indrivningslagen – träffa betalningsuppgörelser (se avsnitt 11.7). Bestämmelser motsvarande 4 kap. 10 a–10 d §§ utsökningsbalken har därför införts i 7–10 §§.

11 §

Skatteverket föreslås handha de offensiva borgenärsuppgifterna för samtliga offentligrättsliga fordringar (se avsnitt 11.2). Har en fordran överlämnats till Skatteverket för sådana uppgifter kan verket också besluta om betalningsuppgörelse enligt 7–10 §§.

12 §

Skatteverket skall ensamt vara behörigt att anta förslag om ackord, se avsnitt 11.2. Förutsättningarna för att anta ackord är desamma som enligt nu gällande 3 § lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. (skatteackordslagen).

13 §

Skatteverket skall ensamt vara behörigt att besluta om nedsättning av fordran och godta förslag om frivillig skuldsanering (se avsnitt 11.2). Förevarande paragraf motsvarar 5 § skatteackordslagen.

14 och 15 §§

Bestämmelserna om konkurs har flyttats från den upphävda indrivningslagen till 14 och 15 §§ skattebetalningslagen. Skatteverket skall ensamt vara behörigt att vad gäller offentligrättsliga fordringar ansöka om konkurs, likvidation och företagsrekonstruktion.

20 a kap.

Lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. (skattepreskriptionslagen) upphävs. Bestämmelser om preskription, i princip motsvarande dem i skattepreskriptionslagen, införs i stället i ett nytt kapitel, 20 a kap., i skattebetalningslagen. Till skillnad mot tidigare skall Skatteverket besluta om preskriptionsförlängning (se avsnitt 11.9).

1 §

Paragrafen motsvarar 3 § skattepreskriptionslagen. Bestämmelserna i det tidigare tredje stycket har dock flyttats till ett nytt första stycke och – i anledning av att det i framtiden i regel blir den enskilda myndighetens sak att avgöra om ansökan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten skall göras – fått en ny lydelse som anknyter till avstämningen av skattekontot.

2 §

Paragrafen motsvarar 2 § skattepreskriptionslagen.

3 §

Paragrafen motsvarar, med redaktionella ändringar, 4 § skattepreskriptionslagen.

4 §

Paragrafen motsvarar 5 § skattepreskriptionslagen.

5 §

Paragrafen motsvarar 6 § skattepreskriptionslagen. I förhållande till denna bestämmelse har dock den förändringen gjorts att paragrafen gäller även när en betalningsuppgörelse träffas enligt 20 kap. 7 §.

6 §

Paragrafen motsvarar 7 § skattepreskriptionslagen. Enligt denna paragraf ansökte kronofogdemyndigheten hos länsrätten om preskriptionsförlängning. Nu föreslås Skatteverket få besluta om förlängning (se avsnitt 11.9). Förutsättningarna för förlängning har justerats på så sätt att kravet att de förlängningsgrundande omständigheterna skall ha förelegat sedan fordringen lämnats för indrivning slopas och ersätts med att förhållandena i punkterna 2–4 skall antas ha varit av betydelse för det allmännas möjligheter att få betalt för sin fordran.

7 §

Paragrafen motsvarar 8 § skattepreskriptionslagen.

8 §

Paragrafen motsvarar 9 § skattepreskriptionslagen med de ändringar som föranleds av att Skatteverket föreslås få besluta om preskriptionsförlängning.

9 §

Paragrafen motsvarar 10 § skattepreskriptionslagen med de ändringar som föranleds av att Skatteverket föreslås få besluta om preskriptionsförlängning.

10 §

Paragrafen motsvarar 11 § skattepreskriptionslagen. I stället för en hänvisning till 8 § andra stycket preskriptionslagen (1981:130) har i första stycket uttryckligen angivits att preskription av huvudfordran omfattar även fordran på ränta och annan tilläggförpliktelse samt fordran på grund av borgen.

11 §

Paragrafen motsvarar 12 § skattepreskriptionslagen.

21 kap.**5 §**

Beslut om ianspråktagande av säkerhet och om förlängning av preskriptionstid är enligt nuvarande ordning överklagbara. Den enskilde bör därför ha möjlighet att begära omprövning av sådana beslut. En begäran om omprövning skall, i likhet med andra beslut som kräver en skyndsam handläggning, ha kommit in inom två månader.

22 kap.**2 §**

Enligt nuvarande ordning får beslut om uppskov enligt indrivningslagen, beslut om ackord och om nedsättning av fordran enligt 3 respektive 5 § skatteackordslagen samt beslut om ansökan om konkurs, likvidation och företagsrekonstruktion enligt indrivningslagen inte överklagas. Någon förändring föreslås inte i detta

hänseende. I förevarande paragraf har därför lagts till fyra nya punkter.

4 §

Paragrafen har förändrats på samma sätt som regeln om tidsfristen att begära omprövning i 21 kap. 5 §.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:512) om indrivning i Sverige av underhållsbidrag, fastställda i Danmark, Finland, Island eller Norge

2 §

Paragrafen har justerats i anledning av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

12.5 Förslaget till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624)

22 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävd. Generella bestämmelser om hantering av obetalda offentligrättsliga fordringar har i stället införts i skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna vad gäller fordringar enligt kupongskattelagen skall i framtiden inte längre handhas av Kronofogdemyndigheten utan av Skatteverket.

12.6 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

8 §

Förändringen är en följd av förslaget att en rikstäckande Kronofogdemyndighet skall bildas som inte skall handha borgenärsuppgifter.

12.7 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

13 kap.

26 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Generella bestämmelser om hantering av sådana obetalda fordringar som enligt nuvarande ordning omfattas av definitionen för allmänna mål har i stället förts in i skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av debiterande myndighet, dvs. vad gäller avgifter enligt 13 kap. 25 § aktiebolagslagen (1975:1385) av registreringsmyndigheten. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skattebetalningslagen skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift

6 §

Ordet ”indrivning” har ersatts av ”verkställighet”.

13 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den uppdragsgivande myndigheten, dvs. vad gäller felparkeringsavgift av Vägverket. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 11–15 §§ skattebetalningslagen skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.9 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

8 kap.

8 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller avgift enligt arbetsmiljölagen av länsstyrelsen. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

I 8 kap. 10 § arbetsmiljölagen finns en bestämmelse om att påford avgift bortfaller om inte verkställighet skett inom fem år från det att avgörandet vann laga kraft. Den bestämmelsen gäller således i stället för preskriptionsreglerna i 20 a kap. skattebetalningslagen (jfr 1 kap. 2 c § andra stycket skattebetalningslagen).

12.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

18 §

Paragrafen skall justerats i anledning av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet. Indrivningslagen föreslås upphöra att gälla. Hänvisningen till säkerhetsbestämmelserna i indrivningslagen har därför ersatts av en hänvisning till bestämmelserna om säkerhet i utsökningsbalken.

12.11 Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

1 och 2 §§

Begreppet indrivning, som för tankarna till de borgenärsuppgifter kronofogdemyndigheten hittills utfört, föreslås utmönstrat och ersatt av det neutralare ordet verkställighet.

6 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad avser fordringar enligt bötesverkställighetslagen Rikspolisstyrelsen. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skattebetalningslagen skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

Skattepreskriptionslagen är inte tillämplig på fordringar enligt bötesverkställighetslagen (se 1 § skattepreskriptionslagen). Av 1 kap. 2 c § andra stycket skattebetalningslagen framgår att 20 a kap. skattebetalningslagen, dit de nuvarande bestämmelserna i skattepreskriptionslagen föreslås överförda, inte skall tillämpas på bötesverkställighetslagen.

12 §

Kronofogdemyndigheten skall inte längre handha borgenärsuppgifter. Möjligheten att förordna att vidare verkställighet inte skall ske får ses som en sådan uppgift och skall följaktligen inte längre vara en uppgift för Kronofogdemyndigheten utan för Rikspolisstyrelsen.

13 §

Förändringarna är en följd av förslaget att Rikspolisstyrelsen i stället för Kronofogdemyndigheten skall förordna att verkställighet inte skall ske enligt 12 §.

12.12 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)**5 kap.***1 §*

Ordet "exekutionsväsende" har utmönstrats i anledning av förslaget att Kronofogdemyndigheten skall brytas ut från Skatteverket och bilda en fristående myndighet.

9 kap.*19 §*

Kronofogdemyndigheten skall inte handha borgenärsuppgifter. Ordet "indrivning" har därför slopats i första stycket. De offensiva borgenärsuppgifterna (frågor om ackord, konkurs m.m. se avsnitt 11.2) skall fortsättningsvis hanteras av Skatteverket. För att inte detta skall föranleda ändringar i sekretesskyddet föreslås att sekretess även skall gälla hos Skatteverket i ärende som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer*4 och 5 §§*

Förändringarna är föranledda av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

12.14 Förslaget till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

27 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävda. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller övertidsavgift av länsstyrelsen. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

Av hänvisningen i *andra stycket* till 1 kap. 2 c § skattebetalningslagen följer att bestämmelserna i 20 kap. den lagen gäller för övertidsavgift. Ansökan om verkställighet av obetald övertidsavgift får inte göras sedan fem år har förflutit från det att beslutet om övertidsavgift vann laga kraft. Av 1 kap. 2 c § andra stycket skattebetalningslagen följer att bestämmelsen i arbetstidslagen gäller i stället för preskriptionsreglerna i 20 a kap. skattebetalningslagen.

12.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

35 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävda. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller stämpelskatt av inskrivningsmyndigheten. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

2 §

Avräkningslagen är i dag tillämplig på fordringar som drivs in enligt bestämmelserna i indrivningslagen. Indrivningslagen är enligt dess första paragraf tillämplig vid kronofogdemyndigheternas handläggning av allmänna mål om verkställighet. Definitionen av allmänna mål i 1 kap. 6 § utsökningsbalken föreslås upphävd eftersom någon skillnad i Kronofogdemyndighetens handläggningen av olika typer av mål inte skall finnas. Någon ändring i avräkningslagens tillämpningsområde föreslås inte. Hänvisningen till 1 kap. 1–2 och 2 c §§ skattebetalningslagen avses innebära samma avgränsning av fordringstypen som tidigare.

3 §

Förändringarna är föranledda av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

11 §

Det allmänna talan i mål enligt avräkningslagen skall alltid föras av Kronofogdemyndigheten.

12.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud

8 a §

Om kronofogdemyndigheten ansökt om näringsförbud skall myndigheten, inte Skatteverket, företräda staten i högre domstol. Andra stycket föreslås därför upphävt.

9 och 24 §§

Förändringarna föränleds av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

12.18 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

10 kap.

29 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphäva. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift enligt plan- och bygglagen av länsstyrelsen. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skattebetalningslagen skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.19 Förslaget till lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327)

66 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphäva. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller fordonsskatt av Vägverket. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.20 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

10 kap.

8 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller avgift enligt 10 kap. 7 § utlänningslagen av länsstyrelsen. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

Av hänvisningen i *andra stycket* till 1 kap. 2 c § skattebetalningslagen följer att bestämmelserna i 20 kap. den lagen gäller för avgift enligt utlänningslagen. Verkställighet får inte ske sedan fem år har gått efter det att beslutet om att påföra avgift vann laga kraft. Av 1 kap. 2 c § andra stycket skattebetalningslagen följer att bestämmelsen i utlänningslagen gäller i stället för preskriptionsreglerna i 20 a kap. skattebetalningslagen.

12.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg

6 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller avgift enligt 5 § lagen om anställning på fartyg av länsstyrelsen. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering, konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skatte-

betalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

Av hänvisningen i *andra stycket* till 1 kap. 2 c § skattebetalningslagen följer att bestämmelserna i 20 kap. den lagen gäller för avgift enligt lagen om tillstånd för anställning på fartyg. Verkställighet får inte ske sedan fem år har förflutit från det att beslutet om att påföra avgift vann laga kraft. Av 1 kap. 2 c § *andra stycket* skattebetalningslagen följer att bestämmelsen i förevarande paragraf gäller i stället för preskriptionsreglerna i 20 a kap. skattebetalningslagen.

12.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden

3, 11, 18 och 22 §§

Åtgärder för utlandsindrivning blir i praktiken bara aktuella i fråga om skatt och socialavgifter samt böter m.m., eftersom det för övriga offentligrättsliga fordringar saknas internationella instrument som skulle kunna göra det möjligt att få bistånd med indrivningen. I de enskilda målen tar Kronofogdemyndigheten ingen som helst befattning med utlandsåtgärder. Kan verkställighet inte ske i Sverige återredovisas målet med besked om detta till sökanden. Mycket talar därför för att man bör se utlandsåtgärderna som borgenärsåtgärder och att Skatteverket skall vara behörig myndighet. Utbyte av upplysningar som behövs för att bedöma förutsättningarna för handräckning har dock en sådan nära koppling till verkställighetsåtgärder att Kronofogdemyndigheten lämpligen bör vara behörig myndighet. De föreslagna författningsändringarna är föranledda av detta ställningstagande.

12.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskotomedel m.m.

10 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av

Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller skatt på ränta på skogskontomedel Skatteverket. Skatteverket skall också handha de offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs).

12.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

6–8 §§

Bestämmelserna om behörig myndighet blir med förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet obehövliga och föreslås upphävida.

18 §

Förändringen föranleds av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

12.25 Förslaget till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

31 b §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller konkurrensskadeavgift av Konkurrensverket. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

Hänvisningen till 1 kap. 2 c § skattebetalningslagen innebär att bestämmelserna i 20 kap. den lagen gäller för avgift enligt konkurrenslagen. Enligt 31 § konkurrenslagen faller en påförd konkurrensskadeavgift bort i den mån verkställighet inte har skett inom fem år från det att domen vann laga kraft. Av 1 kap. 2 c § andra

stycket skattebetalningslagen följer att 31 § konkurrenslagen gäller i stället för preskriptionsreglerna i 20 a kap. skattebetalningslagen.

12.26 Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (1994:334)

9 §

Förändringen är föranledd av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

12.27 Förslaget till lag om ändring i årsredovisningslagen (1995:1554)

8 kap.

10 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller förseningsavgift enligt årsredovisningslagen av registreringsmyndigheten. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.28 Förslaget till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

10 kap.

6 b §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall

hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller särskild avgift enligt radio- och TV-lagen av Radio- och TV-verket. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.29 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift

4 §

Förslaget föranleds av att det nuvarande uppskovsinstitutet i indrivningslagen omvandlas till en verkställighetsåtgärd och benämns anstånd (se avsnitt 11.7).

12.30 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon

26 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävd. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller vägavgift av Skatteverket. Skatteverket skall även handha de offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs).

12.31 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

12 kap.

12 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävd. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller förseningsavgift enligt ellagen av nätmyndigheten. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.32 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor

19 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävd. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller avgift och kostnad enligt lagen om förhandsbesked i skattefrågor av Skatterättsnämnden. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.33 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1385)

5 kap.

6 §

Andra stycket föreslås upphävt. Utredningens förslag innebär att det är den debiterande myndigheten som skall avgöra om det finns skäl att ansöka om verkställighet när en fordran inte betalats i tid (se avsnitt 11.4).

Studiestödslagen (1973:349) tillämpas fortfarande i fråga om studiestöd som avser tid före den 1 juli 2001. En motsvarighet till 5 kap. 6 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395) finns i 9 kap. 2 a § den äldre lagen. Även denna äldre bestämmelse bör upphöra att gälla. En föreskrift med det innehållet föreslås därför i övergångsbestämmelserna till förslaget om ändring i studiestödslagen (1999:1395).

Det kan här noteras att utredningens förslag vad gäller hanteringen av studiemedelsfordringar innebär att det nuvarande undantaget från tillämpningen av lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. (se 1 § denna lag) på studiemedelsfordringar inte föreslås överfört till 20 kap. skattebetalningslagen. Även sådana fordringar kommer till skillnad från i dag att omfattas av Skatteverkets beslutsbehörighet vad gäller ansökan om konkurs och att anta ackordsförslag m.m.

12.34 Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2000:599)

6 kap.

10 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphäva. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller förseningsavgift enligt naturgaslagen av Statens energimyndighet. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av

Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.35 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument

24 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller särskild avgift enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument av Finansinspektionen. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalningsuppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.36 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2000:1281)

5 kap.

23 §

Indrivningslagen, skatteackordslagen och skattepreskriptionslagen föreslås upphävida. Bestämmelser om hur obetalda fordringar skall hanteras har i stället förts in i 20 och 20 a kap. skattebetalningslagen. Borgenärsuppgifterna skall i framtiden inte handhas av Kronofogdemyndigheten utan av den debiterande myndigheten, dvs. vad gäller tull av Tullverket. De offensiva borgenärsuppgifterna i 20 kap. 12–15 §§ (ackord, skuldsanering och konkurs) skall dock handhas av Skatteverket (se avsnitt 11.2). Skatteverket får också enligt 20 kap. 11 § skattebetalningslagen träffa betalnings-

uppgörelser beträffande fordringar som registrerats hos verket för offensiva borgenärsuppgifter.

12.37 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

1 kap.

5 §

Förslaget innebär att uppgifter i beskattningsdatabasen får behandlas för att tillhandahålla information hos någon annan än Skatteverket för bevakning av fordringar.

12.38 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet

1 kap.

1 §

Kronofogdemyndigheten skall i framtiden inte handha några borgenärsuppgifter. Lagen skall därför inte längre vara tillämplig vid Kronofogdemyndighetens verksamhet med indrivning.

5 §

Ändringen är föranledd av förslaget om en fristående Kronofogdemyndighet.

2 kap.

1 och 2 §§

Kronofogdemyndigheten skall inte handha borgenärsuppgifter. I anledning därav skall uppgifter i databasen inte längre behandlas i verksamhet för indrivning av statliga fordringar eller ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter.

3 §

Ändringen föranleds av förslaget om en fristående Kronofogdemyndighet.

26 §

Paragrafen föreslås upphävd. I och med att Kronofogdemyndigheten blir ensam personuppgiftsansvarig är det inte längre nödvändigt att i en särskild bestämmelse reglera vem som skall ha direktåtkomst till uppgifterna.

30 §

Ändringen föranleds av förslaget om en fristående Kronofogdemyndighet.

12.39 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:460) med kompletterande bestämmelser om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av vissa utländska avgöranden

2 §

Ändringen föranleds av förslaget om en rikstäckande Kronofogdemyndighet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Eva Brandtell

Huvudfrågan för utredningen är om kronofogdemyndigheterna kan och bör inordnas i Skatteverket eller om de bör utgöra en egen myndighet. Den framtida verksamheten skall enligt direktiven rymmas inom den totala resursram som idag gäller för Riksskatteverket (RSV) skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna.

Utredaren föreslår att en fristående, rikstäckande Kronofogdemyndighet bildas.

Jag har en uppfattning som avviker från utredarens eftersom det enligt min mening är möjligt att uppnå kravet om opartiskhet i det verkställande och det i övrigt borgenärsneutrala arbetet även vid ett inordnande av kronofogdemyndigheterna i Skatteverket och att detta kan genomföras inom befintliga resursramar.

Ett inordnande av kronofogdemyndigheterna i Skatteverket ansluter till nuvarande ordning och jag delar utredarens analys att det finns ett funktionellt samband mellan skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas verksamheter även om det kan finnas vissa intressekonflikter.

Jag instämmer i utredarens förslag om att kronofogdemyndigheternas verksamhet liksom Skatteverkets skall bedrivas i en rikstäckande organisation.

En ny myndighet

En uppdelning på två myndigheter, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, kommer att leda till administrativa merkostnader, ökade IT-kostnader samt effektivitetsförluster i förhållande till att införliva Kronofogdemyndigheterna i Skatteverket.

Risken är överhängande att de effektivitets- och servicehöjande effekter som reformen med bildandet av ett Skatteverk bedömdes

medföra elimineras (prop. 2002/03:99). Effektivitetsvinsterna var bl.a. tänkta att leda till satsningar på området skattekontroll och den brottsutredande verksamhet. Utredaren föreslår istället att de effektivitetsvinster som uppstår vid bildandet av Skatteverket skall användas till att finansiera en ny fristående Kronofogdemyndighet.

Även ett införlivande av kronofogdemyndigheterna i Skatteverket kommer övergångsvis leda till vissa merkostnader men kommer på sikt att balanseras av en effektivisering av ex. administration, IT-investeringar och dylikt. Dessa merkostnader bedöms dock som avsevärt lägre än om en ny fristående myndighet bildas.

Särskiljande av borgenärsuppgifter och verkställighetsuppgifter

Oavsett vilken organisationsform som i framtiden väljs för kronofogdemyndigheterna bör borgenärsuppgifterna avskiljas från den verkställande verksamheten. Detta bör ske genom en överflyttning av borgenärsfunktionen till Skatteverket och att en sammanhållen borgenärsfunktion därigenom kan behållas. Jag instämmer med utredaren om att Skatteverket i sin egenskap av beskattningsmyndighet har en mycket god kunskap om gäldenärernas ekonomiska funktion och bör därför vara en god borgenärsföreträdare.

Eftersom jag förespråkar ett inordnande av kronofogdemyndigheterna i Skatteverket kommer det att krävas att "brandväggar" inrättas för att hålla de verkställande uppgifterna på kronofogdeavdelningen åtskiljt från borgenärsuppgifterna som i framtiden skall hanteras inom skatteverksamheten. Genom inrättandet av brandväggar inom Skatteverket så kan kravet på opartiskhet i det verkställande arbetet uppnås. I dagens verksamhet hålls exempelvis skattebrottsutredarna frångår från skatteverksamheten bl.a. genom att tillgången till information är beskuren genom brandväggar.

Upprättande av en brandvägg inom Skatteverket kommer att leda till vissa merkostnader, merkostnader som är möjliga att hantera genom omprioritering inom befintlig budgetram.

Ett argument för bildande av en fristående Kronofogdemyndighet är risken för att olika intressenter inte skall känna tilltro till myndighetens opartiskhet. Det har dock inte kunnat påvisas att borgenärer, gäldenärer och andra berörda har behandlats på ett partiskt sätt i den nuvarande organisationen där kronofogdemyndigheterna ingår RSV-koncernen.

Samutnyttjande

Utredaren konstaterar att en omedelbar utbrytning inte är realistisk med hänsyn till de merkostnader som detta skulle föra med sig. I stället föreslås ett samutnyttjande och samarbete under en övergångsperiod främst avseende IT-stödet som är den stora merkostnaden vid en utbrytning.

Även om ett samutnyttjande skulle vara möjligt kommer merkostnader att genereras för den nya myndigheten. Enligt min mening så finns det en stor risk att separata IT-investeringar vid ett samutnyttjande skjuts på framtiden eftersom IT-investeringar leder till merkostnader oavsett vilken organisationsform som väljs. Det kommer även att vara svårt att leda och styra verksamheten då det blir två generaldirektörer som skall fatta gemensamma beslut avseende exempelvis IT-investeringar inom sina resp. myndigheter. Vid en sammanslagning inom Skatteverket kommer förutsättningarna för effektivitetsvinster att kvarstå. En gemensam plattform bör leda till att IT-kostnaderna då blir lägre samt att det finns möjlighet att bättre prioritera IT-investeringar över tiden.

Ansökan om verkställighet

Jag vill uttrycka en viss oro över förslaget att kravet att överlämna obetalda fordringar för indrivning slopas och där den debiterande myndigheten själv skall avgöra om det finns skäl att ansöka om verkställighet. Jag delar utredarens uppfattning över de faktorer som skall vägas in i bedömningen av om en ansökan om verkställighet skall ges in till kronofogdemyndigheterna men jag ser en viss risk att enskilda myndigheter kan välja att prioritera ner fordringsbevakningen och att staten därigenom lider förlust genom inkomstbortfall. Avseende de debiterande myndigheterna har inte eventuella merkostnader kunnat redovisats.

Särskilt yttrande av Lennart Bjerkner, Sten Fannberg och Eva Liedström-Adler

Sammanfattning

- Vi delar utredarens slutsats att det bildas en ny rikstäckande kronofogdemyndighet (KFM).
- Vi delar också slutsatsen att verkställighetsarbetet skiljs från borgenärsarbetet.
- På principiell nivå instämmer vi i att den tydligaste lösningen vore att exekutionsväsendet skiljs från Riksskatteverket (RSV).
- Vi delar däremot inte utredarens förslag till finansiering. Vi har ett bra underlag för vår ståndpunkt att förändringen antingen kräver resurstillskott eller tydliga anvisningar om vilka ambitionssänkningar som krävs inom exekutionsväsendet eller det nya Skatteverket (SKV).
- Vi anser att en rikstäckande KFM kan utvecklas inom ramen för det nya SKV.

Rikstäckande myndighet

Vi delar utredarens uppfattning om värdet av en rikstäckande KFM, av likartade skäl som anförts för det nya SKV. Möjligheterna ökar att minska den sårbarhet som finns idag, förutsättningarna förbättras att styra verksamheterna mot större enhetlighet i handläggningen och att minska regionala skillnader. Det administrativa stödet kan också effektiviseras till viss del. Det förslag till tidpunkt för ikraftträdande som utredaren föreslår i detta avseende är rimligt.

De rationaliseringsvinster som kan åstadkommas genom en rikstäckande myndighet ska dock inte överdrivas. De bör enligt vår bedömning vara betydligt mindre än de som beräknas uppstå genom att skattemyndigheterna (SKM) uppgår i en myndighet. Vi anser dock att de frigjorda resurser som ändå uppstår behövs för att, i enlighet med uppdragsgivarens krav och förväntningar, utveckla den operativa verksamheten och höja ambitionsnivån inom såväl indrivningsverksamheten som den förebyggande kommunikationen. Vi anser det som mycket olyckligt om denna rationaliseringsvinst skulle förbrukas till ökade kostnader för IT och administration

Namnfrågan är viktig för KFM:s verksamhet. Man kan här tala om KFM som ett väl inarbetat "varumärke". Namnfrågan kan dock lösas oberoende av hur kopplingen till SKV ser ut.

Borgenärsuppgifter flyttas från KFM

Vi delar utredarens uppfattning att en överflyttning av borgenärsuppgifterna till SKV respektive debiterande myndighet bidrar till en ökad medvetenhet om behovet av tidiga åtgärder avseende fordringsbevakning och en ökad effektivitet i indrivningsarbetet, även om risken finns att fler statliga intressen kan komma att agera mot samma gäldenär. Förändringen torde leda till en ökad uppbörds-effektivitet. SKV:s ansvar för ett samlat agerande gentemot medborgaren vid offensiva borgenärsuppgifter skapar också garantier för enhetlighet, rättssäkerhet och tilltro till handläggningen. Möjligheterna att utveckla KFM:s arbete avseende metoder och arbetssätt borde också öka genom den större renodling av arbetsuppgifterna som förslaget innebär.

En förutsättning för ovan beskrivna effekter är dock att delar av nuvarande operativa resurser inte drabbas av kostnadsökningar till följd av den föreslagna nya myndigheten. Resursberäkningarna för de uppgifter som flyttas från KFM till SKV behöver analyseras ytterligare. Kostnaden för en överflyttning av borgenärsuppgifterna till övriga debiterande myndigheter har av utredaren angivits till 40 mnkr. Vi ifrågasätter grunden för dessa kostnadsberäkningar.

Det är angeläget att utveckla KFM:s verkställande verksamhet, vilket regeringen påpekat i såväl regleringsbrev som budgetproposition. Lika viktigt är att utveckla de statliga myndigheternas borgenärsroll. Redan detta blir en stor utmaning för inblandade myndigheter, då det tar resurser och kraft att bygga upp ny kompetens och nya funktioner.

KFM:s "dubbla roller"

Liksom utredaren anser vi att det är viktigt att KFM:s borgenärsneutralitet inte ifrågasätts. Vi finner, i likhet med utredaren, att det är av värde att KFM:s "dubbla roller" nu försvinner och att KFM i framtiden endast har en verkställande funktion, om än en utvidgad sådan. En utbrytning av borgenärsuppgifterna, såväl för skatter och

avgifter som för övriga statliga fordringar, innebär att förutsättningar skapas för en opartisk verkställande verksamhet som medborgaren kan sätta tilltro till, detta särskilt efter att det fattats beslut om att ändra statens förmånsrätt. Att återföra borgenärsuppgifter till den debiterande myndigheten utgör också ett incitament för en effektivare statlig fordringsbevakning. En därtill fristående KFM ger naturligtvis de bästa förutsättningarna för en opartisk verkställande myndighet, vars verksamhet kännetecknas av rättssäkerhet och rättstrygghet. Över tiden ger detta även möjlighet att kunna tillföra KFM nya arbetsuppgifter av judiciell karaktär.

Med överflyttningen av borgenärsuppgifterna till den debiterande myndigheten likställs offentliga fordringar med privata hos KFM. Därmed upphör den dubbla rollen. Enligt vår mening finns då möjligheten att behålla KFM inom det nya SKV med ett tydligt särskiljande och renodling av borgenärsuppgifterna och verkställighetsuppgifterna som följd. Med detta i åtanke borde det inte vara ett absolut krav att KFM bryts ut för att opartiskheten ska kunna garanteras.

En utbruten KFM – en dyr lösning för alla

Vi är av den bestämda uppfattningen att en utbrytning av KFM från SKV blir en kostbar förändring.

En utbruten KFM medför fördyringar inom främst IT-området men även inom andra delar av verksamheten. Slutsumman blir enligt vår mening en kostnadsökning som endast i begränsad omfattning kan finansieras på det sätt som utredaren anvisar. Fördyringarna måste enligt direktivet rymmas inom den totalram som i dag gäller för RSV, SKM och KFM. De nuvarande resurserna för KFM och SKV riskerar att delvis gå förlorade i uppbyggnaden av en helt ny myndighet, resurser som istället borde läggas på att möta regeringens krav på förbättrad verksamhet och minskade regionala skillnader i handläggningen av samtliga verksamhetsgrenar.

Vi anser det också som ett tveksamt förfarande att som utredaren inteckna kommande rationaliseringseffekter av skatteverksreformen för utredningens egna förslag. Den föreslagna finansieringen är inte realistisk. På detta sätt intecknas redan igångsatta och planerade reformer och utvecklingsinsatser inom SKV till att finansiera utredarens förslag.

Kostnader för utbrytning och uppbyggnad av IT-stöd

Utökade IT-kostnader som uppstår genom en helt utbruten KFM är svåra att exakt beräkna men kan med olika scenarios förväntas i fortvariga kostnader uppgå till mellan 100-124 mnkr. Dessa kostnader hänför sig till utveckling och drift av en egen IT-struktur för den utbrutna myndigheten. Därutöver tillkommer engångskostnader på mellan 25-30 mnkr för bl.a. rekrytering, metoduppbyggnad, strategier, upphandlingar och avtalsförhandlingar, bodelningskostnader och systemberoenden. För SKV:s del uppgår kostnadsökningen till 47-57 mnkr, engångskostnader för utbrytningen uppgår till 50-75 mnkr.

På grund av dessa kostnader föreslår utredaren att ett sambruk av IT-resurserna ska ske. Någon modell för två separata myndigheters samutnyttjande av IT-resurser har emellertid inte närmare presenterats i utredningen.

Kostnaderna som skapas på IT-området av att dra isär myndigheterna skapar ej några rationaliseringseffekter. Stordriftsfördelar avseende IT-kostnaderna torde i stället bli allt större om det påbörjade arbetet med gemensamma plattformar får fortskrida.

Utredarens förslag om ett samutnyttjande av IT-resurserna bedömer vi inte som ett hållbart alternativ. I likhet med ett beslut om att sära myndigheterna kommer ett samutnyttjande av IT-resurserna som inte tydligt anges vara permanent att hämma utvecklingsinsatserna på IT-området och ge omedelbara kostnadsdrivande effekter. Om den framtida inriktningen är en helt fristående KFM måste planering och uppbyggnad av en för KFM fristående IT-miljö inledas omgående, vilket genererar merkostnader.

Vi anser inte att utredaren har kunnat påvisa ett hållbart finansieringsförslag för kostnadsökningen. Förutom de kostnadsökningar som utredarens förslag innebär har SKV och KFM också redan idag att hantera betydande kostnadsökningar för den ändrade förmånsrätten. Vi anser därför att det är absolut nödvändigt att förslaget inte leder till allvarliga konsekvenser för det operativa arbetet. Om detta förslag ska kunna genomföras måste medel anvisas för såväl engångskostnader som för fortlöpande driftskostnader för att det inte ska ge negativa återverkningar på produktionen, dvs. att förslaget bekostas genom att resurserna tas från den operativa verksamheten.

Vi ifrågasätter utredarens beräkningar av de effektivitetsvinster som reformen förmodas föra med sig. Vi anser att de effektivitets-

vinster som utredaren pekar på är osäkra och inte något som går att räkna in i en kalkyl av detta slag. Kostnadsökningarna är däremot reella och utredaren har inte kunnat påvisa att RSV:s beräkningar skulle vara felaktiga.

Vi anser att det är en absolut nödvändighet att SKV har tillgång till ett debiterings- och krediteringssystem för borgenärsfunktionen innan dessa uppgifter överförs från KFM. Kostnader för utveckling och drift av ett sådant system måste räknas in som merkostnad av utredarens förslag, liksom kostnader för kompetensöverföring. Utöver detta tillkommer kostnader för samtliga övriga myndigheter som genom förslaget kommer att behöva bygga upp och underhålla en egen borgenärsfunktion.

Förutom de utbrytnings- och uppbyggnadskostnader som uppstår måste även framgent allt administrativt stöd utföras på två myndigheter. Det är dessutom svårt för en mindre myndighet att upprätthålla den centrala kompetens bl.a. i utvecklingsfrågor som den stora myndigheten kan.

Effekter på verksamheten

Utredaren har, enligt vår bedömning, alltför lite belyst de effekter som förslaget leder till för verksamheten hos KFM, SKV och övriga berörda myndigheter.

Enligt vår mening måste de kostnadsökningar som utredarens förslag innebär finansieras genom besparingar för såväl KFM som SKV. Detta kommer att innebära försämringar för såväl kvaliteten som resultatet i det operativa arbetet. Förutom det operativa arbetet kommer även utvecklingsarbetet inom såväl KFM som SKV att påverkas negativt inom ett antal viktiga områden, bl.a. arbetet med att utveckla ett nytt verksamhetsstöd för indrivningsverksamheten, 24-timmarsmyndigheten och utbyggnaden av serviceområdet. En del av finansieringen är också tänkt att ske genom de eventuella effektivitetsvinster som i framtiden kan hämtas från bildandet av SKV. Ett sådant förfarande skulle bl.a. påverka resurserna på ett sådant sätt att medborgare och företag får betala priset för den omändring av organisationen som utredaren föreslår.

Utredarens förslag innebär att det ekonomiska utrymmet för den operativa verksamheten och utvecklingsverksamheten kommer att begränsas, både för SKV och KFM. Verkställigheten, borgenärsarbetet och kontrollen kommer därmed med all sannolikhet att

försämras, tvärtemot regeringens uppdrag i regleringsbrevet där det tydligt ställs krav på att ambitionen i såväl indrivningen som skattekontrollen ska öka.

Alternativ lösning

Vi föreslår en alternativ lösning som är billigare, kan genomföras snabbare och är rättssäker. Vi anser att utredaren borde utveckla – och välja – alternativet en rikstäckande KFM inom SKV. Som utredaren själv påpekat finns t.ex. möjligheter att konstruera ”brandväggar” inom myndigheten för att opartiskheten även fortsättningsvis ska kunna garanteras.

Detta alternativ till en utbruten myndighet, som också utredningen belyst, innebär att framtidens rikstäckande KFM skapas inom SKV med tydliga ”brandväggar” genom behörighetssystem och myndighetsinstruktion. Det finns ett flertal exempel på sådana ”lösningar” inom myndighetens ram bland de statliga myndigheterna. Ett exempel på detta är skattebrottsenheterna (prop. 1997/98:10) som bedrivs på särskilda enheter inom skatteförvaltningen och organisatoriskt hålls åtskilda från skatteutredningarna. Där har lösningar skapats med brandväggar för t.ex. sekretessfrågor för att garantera rättssäkerheten. Det är alltså fullt möjligt att utveckla en rikstäckande KFM inom SKV med bibehållen rättssäkerhet.

Det kommer dock att ställas ytterligare krav för att ingivare m.fl. skall uppleva KFM som opartisk. Ett viktigt steg är givetvis skiljandet mellan den verkställande rollen och borgenärsrollen. Andra viktiga åtgärder som kan vidtas för att underlätta detta är att göra tydliga resursmässiga prioriteringar i regleringsbrev. En tydlig resursstyrning underlättas också av att dagens sammanblandade roller i framtiden blir separerade. Vidare bör ingivare och intressenter ges full insyn i verksamheten genom representation i styrelse och intressentråd.

De borgenärsneutrala verksamhetsgrenarna kan enligt vår mening rymmas inom en lösning med KFM inom SKV:s organisatoriska ram.

Vi menar att vårt förslag enligt ovan medför att nödvändiga utvecklingsresurser kan användas till utveckling av en rikstäckande KFM och SKV:s övertagande av borgenärsrollen. Utredarens förslag däremot, innebär att vi tvingas använda dyrbara och begrän-

sade utvecklingsresurser till ett kostnadskrävande utbrytningsarbete.

Ett snabbt genomförande av en rikstäckande myndighet bör eftersträvas. Inom ramen för nuvarande organisation pågår också redan förberedelser för ett enmyndighetsarbete för KFM. Vi föreslår att den rikstäckande myndighet genomförs så kostnadsmässigt neutralt som möjligt. Detta kan ske om en rikstäckande KFM utvecklas inom ramen för nuvarande organisation.

Kommittédirektiv



Kronofogdemyndigheternas organisation och arbetsuppgifter, m.m.

**Dir.
2002:142**

Beslut vid regeringssammanträde 21 november 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall tillkallas för att utreda hur frågan om kronofogdemyndigheternas organisation och arbetsuppgifter m.m. skall lösas om Riksskatteverket och de nuvarande tio skattemyndigheterna bildar en myndighet. Utredarens uppdrag skall vara att förutsättningslöst ta fram och redovisa underlag för hur verksamheten lämpligen bör organiseras. Utgångspunkten för utredarens förslag skall vara att kronofogdemyndigheternas opartiskhet i det verkställande och i övrigt borgenärsneutrala arbetet inte skall kunna ifrågasättas.

En huvudfråga att besvara är om kronofogdemyndigheterna kan och bör inordnas i den nya skatteförvaltningen eller om de bör utgöra en eller möjligen, såsom i dag, flera fristående myndigheter. Konsekvenserna av olika lösningar i fråga om samordningen av statens agerande i skatteindrivningen, borgenärsrollen i fråga om andra offentligrättsliga fordringar, kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter utanför utsöknings- och indrivningsområdet samt administrativa stödfunktioner skall särskilt belysas samt de resursmässiga konsekvenserna av olika lösningar beräknas och redovisas.

Om utredaren finner att kronofogdemyndigheterna bör inordnas i den nya skatteförvaltningen och detta fordrar en särskild organisatorisk lösning inom skatteförvaltningen för att allmänheten skall ha tilltro till att uppgifterna utförs opartiskt, skall förslag lämnas till en sådan. Utredaren skall också redovisa en bedömning av om det finns verksamheter som i dag bedrivs av kronofogdemyndigheterna som inte bör omfattas av en sådan lösning.

Om utredaren finner att det finns skäl för att kronofogdemyndigheternas verksamhet skall vara organisatoriskt och

budgetmässigt fristående från skatteförvaltningen, skall utredaren utgå från att verksamheten bör bedrivas inom en enda, rikstäckande myndighet. I övervägandena ingår att ta ställning till myndighetens arbetsuppgifter.

Bakgrund

Efter förstatligandet av exekutionsväsendet den 1 januari 1965 var landet till en början indelat i 81 kronofogdedistrikt. En indelning med 24 kronofogdemyndigheter, en för varje län, infördes fr.o.m. 1 juli 1988. Ytterligare en sammanslagning, till 10 regionala myndigheter, genomfördes den 1 januari 1997.

Den 1 juli 1973 fick Riksskatteverket rollen som centralmyndighet. I det utredningsarbete som föregick detta hade valet stått mellan Riksskatteverket och Domstolsverket, som vid den tiden var under uppbyggnad. Vid behandlingen av förslaget fann riksdagen att önskad samverkan mellan taxerings- och indrivningsmyndigheterna i viss mån kunde tala för ett samordnat centralorgan, även om betydelsen av detta inte borde överdrivas. Sett ur skatteuppbördssynpunkt var en samordning önskvärd också då det gällde prioritering och planering. För en samordning talade vidare bl.a. önskvärdheten av samverkan i fråga om ADB samt viss utbildning. Det förhållandet att kronofogdemyndigheternas arbete hade en speciell och för allmänna och enskilda fordringar gemensam reglering borde dock beaktas. Utskottet uttalade vidare att om exekutionsväsendet i framtiden tillfördes uppgifter i fråga om betalningsförelägganden, konkurser m.m. kunde en sådan möjlig utveckling, ytterligare tänkbara reformer och Länsberedningens arbete leda till ställningstaganden som inte fick bindas av den valda organisationsformen. Detta talade enligt utskottet för att centralmyndighetsuppgifterna även inom Riksskatteverket borde anförtros en särskild avdelning eller dylikt.

Kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter

Kronofogdemyndigheternas huvuduppgift är verkställighet enligt utsökningsbalken av dels privaträttsliga anspråk (enskilda mål), dels offentligrättsliga anspråk (allmänna mål). Bland de senare överväger skattefordringarna beloppsmässigt, medan vissa andra

slag av fordringar (t.ex. felparkeringsavgifter och TV-avgifter) svarar för en mycket stor del av antalet mål. Vid indrivningen i allmänna mål företräder kronofogdemyndigheten också i vissa avseenden det allmänna som borgenär. Borgenärsuppgiften består i första hand i att göra en utredning av gäldenärens ekonomiska förhållanden utöver den utredning som krävs för att fullgöra den verkställande uppgiften, samt att pröva frågor om uppskov eller avbetalningsplan, ansöka om försättande i konkurs och på olika sätt bevaka det allmännas fordringar i konkursen. Kronofogdemyndigheterna har också vid sidan av skattemyndigheterna bemyndigats att föra processer om företrädaransvar. Kronofogdemyndigheterna kan av skattemyndigheten i ett enskilt fall bemyndigas att pröva ackordsfrågor.

Kronofogdemyndigheterna handlägger också mål om betalningsföreläggande och handräckning (summarisk process). Huvuddelen av målen rör betalningsföreläggande, dvs. att i obestridda fall utfärda ett verkställbart avgörande. Vidare utövar kronofogdemyndigheterna tillsyn över förvaltningen i konkurser och handlägger skuldsaneringsärenden där myndigheten kan besluta om skuldsanering om alla berörda borgenärer ställer sig bakom förslaget. Vid skuldsanering företräder kronofogdemyndigheterna det allmänna i fråga om fordringar i allmänna mål.

Konkurstillsynsutredningen

Frågan om vilket ändamål och vilken inriktning tillsynen över konkursförvaltningen skall ha har utretts av Konkurstillsynsutredningen. Under arbetets gång uttalade Lagutskottet att konkurstillsynen borde utformas så att dess opartiskhet inte kan ifrågasättas och att den skapar förtroende hos de berörda (bet. 1998/99:LU11). Lagutskottet framhöll också att den i olika sammanhang kritiserade dubbelrollen för kronofogdemyndigheten, att både vara tillsynsmyndighet och borgenärsföreträdare för staten, blir både från principiella och praktiska utgångspunkter mer påtaglig än vad som gällt hittills när Förmånsrättskommitténs förslag genomförs. Efter ett tillkännagivande från riksdagen med önskemål om tilläggsdirektiv till utredningen (rskr. 1998/99:158) gav regeringen utredaren i uppdrag att förutsättningslöst överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation (dir. 1999:20).

Konkurstillsynsutredningen föreslog i sitt betänkande Ny konkurstillsyn (SOU 2000:62) att tillsynen skulle utövas av en självständig, rikstäckande myndighet som varken skulle vara inordnad under kronofogdemyndighetens budgetansvar eller lyda under Riksskatteverket. Det huvudsakliga skäl som anfördes för förslaget var att det - oavsett om det fanns fog för det - från en del håll hävdades i den allmänna debatten att kronofogdemyndigheten ikläder sig "dubbla roller" genom att dels företräda staten i dess egenskap av skatteborgenär i konkurs, dels utöva tillsyn över konkursförvaltningen. Enligt utredningen sattes önskemålet om att tillsynsmyndigheten i allas ögon framstår som opartisk än mer i centrum än tidigare genom utredningens förslag om en efter det enskilda ärendet anpassad, selektiv tillsyn.

Förmånsrättskommitténs förslag

Förmånsrättskommittén har i betänkandet Nya förmånsrättsregler (SOU 1999:1) föreslagit omfattande ändringar i förmånsrättsordningen. Enligt riksdagen bör förslagen i stort sett genomföras (se bet. 2001/02:LU26 och rskr. 2001/02:203). Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Ett genomförande av reformen kommer att innebära att vissa av de nu prioriterade borgenärerna, som staten, får ett starkare intresse än för närvarande av att engagera sig i och påverka insolvenshanteringen. Ett avskaffande av förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter kan antas leda till att den eller de myndigheter som företräder staten som borgenär måste ingripa tidigare än i dag och utöva en mer aktiv borgenärsroll än för närvarande.

Stämningmannadelgivning

I delbetänkandet av Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) föreslår Polisverksamhetsutredningen bl.a. att arbetet med stämningmannadelgivning skall flyttas från polisen till kronofogdemyndigheterna. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Utredaren skall hålla sig informerad om den fortsatta beredningen av förslaget när det gäller delgivningsverksamheten.

Kronofogdemyndigheterna och det nya Riksskatteverket

I promemorian *Det nya Riksskatteverket* (Ds 2002:15) föreslås att en ny myndighet skall bildas genom att det nuvarande Riksskatteverket och de tio skattemyndigheterna slås samman. Den nya myndigheten, som föreslås heta Riksskatteverket, skall bli central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om skatter, socialavgifter, fastighetstaxering, folkbokföring och registrering av bouppteckningar. En förutsättning för att låta den nya skatteförvaltningen omfatta även det nuvarande Riksskatteverket är att frågan om kronofogdemyndigheternas ställning i förhållande till den nya myndigheten kan lösas på ett tillfredsställande sätt.

I promemorian berörs kortfattat för- och nackdelar med att infoga kronofogdemyndigheterna i det nya Riksskatteverket, liksom motsvarande i fråga om en lösning där kronofogdemyndigheterna är fristående. Där sägs att en fördel med att infoga kronofogdemyndigheterna i det nya Riksskatteverket skulle vara att verkets resurser kan utnyttjas på ett effektivt sätt utan att det behövs några särskilda arrangemang för att åstadkomma detta. Vidare anges att borgenärsfrågorna i skatteindrivningen därigenom sannolikt skulle lösas bättre än i dag.

Samtidigt framhålls att det finns starka invändningar mot ett inordnande. Det anges att lösningen berör principiella och grundläggande frågor om exekutionsväsendets uppgifter och ställning i rättssystemet. Om kronofogdemyndigheterna infogas i skatteförvaltningen kommer exekutiv verksamhet i enskilda mål att hanteras av en myndighet som samtidigt är beskattningsmyndighet. I promemorian pekas på ett antal frågor som uppkommer vid en sådan lösning (s. 259-261). Vidare framhålls i promemorian att kronofogdemyndigheternas andra borgenärsneutrala uppgifter, som konkurstillsynen, kan vara känsliga. Som ytterligare ett skäl som kan tala för en organisatoriskt och budgetmässigt fristående kronofogdeorganisation anförs i promemorian att det nya Riksskatteverket riskerar att bli för stort om det omfattar även kronofogdemyndigheternas uppgifter (dvs. få alltför många skilda verksamhetsområden).

I promemorian diskuteras var olika arbetsuppgifter skulle kunna placeras om kronofogdemyndigheterna är fristående i förhållande till skatteförvaltningen. En tänkbar lösning som förs fram är att skattemyndigheten verkställer allmänna mål och kronofogdemyn-

digheterna enskilda mål. En annan lösning, med den nuvarande kronofogdeorganisationen som utgångspunkt, är att borgenärsuppgifterna förs över till skatteförvaltningen. Det framhålls beträffande båda lösningarna att administrativa stödfunktioner kan behöva dubbleras och att verksamheten totalt sett kan bli dyrare i förhållande till lösningen att kronofogdemyndigheterna inordnas i skatteförvaltningen.

Övervägandena i promemorian utmynnar i att kronofogdemyndigheternas framtida ställning skall utredas

Promemorian har remissbehandlats. De remissinstanser som uttalar sig om kronofogdemyndigheternas förhållande till det nya Riksskatteverket tillstyrker att kronofogdemyndigheternas ställning utreds. Flera av remissinstanserna understryker vikten av att kronofogdemyndigheterna i sin verkställande funktion uppfattas som opartiska och några av dem anser att utgångspunkten för det aviserade utredningsarbetet skall vara att kronofogdemyndigheterna skall vara fristående från skatteförvaltningen. Ett par remissinstanser anför att utredningen bör innefatta inte bara rent organisatoriska frågor utan även kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter. Frågan om skatteförvaltningens framtida organisation bereds nu vidare inom Regeringskansliet. Arbetet är inriktat på en proposition till riksdagen under första kvartalet 2003 och att en ny organisation skall gälla fr.o.m. den 1 januari 2004.

Uppdraget

Utredaren skall förutsättningslöst ta fram och presentera underlag för hur kronofogdemyndigheternas verksamhet lämpligen bör organiseras när det nuvarande Riksskatteverket och de tio skattemyndigheterna förs samman till en myndighet.

Bör verksamheten inordnas i den nya skatteförvaltningen eller utgöra en eller flera fristående myndigheter?

En huvudfråga att besvara i utredningsarbetet är om kronofogdemyndigheterna kan och bör inordnas i den nya skatteförvaltningen eller om de även fortsättningsvis bör utgöra en eller flera fristående

myndigheter. Utredaren skall särskilt belysa konsekvenserna av olika lösningar i fråga om

- samordningen av statens agerande i skatteindrivningen,
- borgenärsrollen i fråga om andra offentligrättsliga fordringar,
- kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter utanför utsöknings- och indrivningsområdet samt
- administrativa stödfunktioner .

En förutsättning för att kronofogdemyndigheternas verksamhet eller delar av den skall inordnas i den nya skatteförvaltningen är att det verkställande arbetet och de andra borgenärsneutrala uppgifterna kan utföras opartiskt men också att medborgarna har tilltro till att handläggningen är opartisk. Utredaren skall lämna förslag till den organisation som krävs för att tilltron till detta skall kunna upprätthållas.

I övervägandet av om kronofogdemyndigheterna bör vara fristående från skatteförvaltningen ingår att besvara frågan om det är lämpligare att ändra kronofogdeorganisationen i något avseende och i så fall lämna förslag till sådana ändringar. I sammanhanget skall vikten av en tidig och noggrann uppföljning av fordringar beaktas. En utgångspunkt skall därför vara att borgenärsarbetet skall kunna bedrivas på ett sådant sätt att betalningssvårigheter hos en gäldenär uppmärksammas tidigt.

De resursmässiga konsekvenserna och konsekvenserna för effektiviteten i verksamheten samt servicen till medborgarna och andra intressenter av olika lösningar skall utgöra en del i utredarens bedömning av lämpliga lösningar och redovisas genomgående.

Vidare skall utredaren belysa konsekvenserna för personalen av olika lösningar, i form av kompetensbehov, krav på förändringar i arbetsorganisationen m.m.

Utredaren skall utgå från att verksamheten i en fristående kronofogdeorganisation, om en sådan förespråkas, bör bedrivas inom en enda, rikstäckande myndighet.

Oberoende av vilken lösning som förespråkas skall en utgångspunkt vid fullgörandet av uppdraget vara att den framtida verksamheten inom skatteförvaltningens och exekutionsväsendets ansvarsområden skall rymmas inom den totala resursram som i dag gäller för Riksskatteverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. En utgångspunkt skall vidare vara att effektiviteten i

verksamheten skall förbättras och att servicen till medborgarna och andra intressenter skall upprätthållas och om möjligt förbättras.

Utredaren skall samråda med den utredning som tillsätts om översyn av skuldsaneringslagen.

Samordningen av statens agerande i skatteindrivningen

Den ordningen att kronofogdemyndigheterna vid sidan av sina verkställande uppgifter även svarar för vissa borgenärsuppgifter vid indrivningen av skatt och andra offentligrättsliga fordringar har den fördelen att information som kommer fram i det verkställande arbetet kan utnyttjas i borgenärsarbetet. Genom att båda uppgifterna utförs av en och samma myndighet undviks i väsentlig mån onödigt dubbelarbete. Detta har varit det starkaste skälet för att ge kronofogdemyndigheterna vissa borgenärsuppgifter och efter hand även utöka dessa. Samtidigt som principiella invändningar kan riktas mot en sådan kombination av roller har det i flera sammanhang konstaterats att denna kombination i praktiken har kunnat hanteras väl av kronofogdemyndigheternas personal och inte har lett till några rättsförluster för enskilda eller till något starkare ifrågasättande av kronofogdemyndigheternas opartiskhet i det verkställande arbetet.

Det står emellertid klart att kronofogdemyndigheterna, för att kunna fullgöra borgenärsfunktionen, i stor utsträckning också behöver ha tillgång till sådan information som skatteförvaltningen förfogar över. Med nuvarande organisation har det visat sig finnas ett behov av särskilda åtgärder för att all tillgänglig information skall bli utnyttjad på bästa sätt. De samordningsåtgärder som har vidtagits torde åtminstone i vissa delar ha varit framgångsrika såtillvida att de faktiskt har förbättrat effektiviteten i skatteindrivningen. Samtidigt kan inte helt bortses från att de skulle kunna öka risken för att kronofogdemyndigheternas opartiskhet ifrågasätts.

Utredaren skall mot bakgrund av vad som nu har sagts särskilt analysera konsekvenserna, vid en lösning där kronofogdemyndigheterna förblir fristående i förhållande till skatteförvaltningen, av att i större eller mindre utsträckning behålla borgenärsuppgifterna hos kronofogdemyndigheterna respektive att flytta över dessa uppgifter till den nya skatteförvaltningen. Det skall också närmare belysas vilka uppgifter som bör ses som ett utflöde av den verkställande funktionen och vilka som bör ses som borgenärsuppgif-

ter. Ett alternativ som utredaren skall pröva är att flytta över de mera offensivt inriktade borgenärsuppgifterna, t.ex. talan om solidarisk betalningsskyldighet, till skatteförvaltningen eller annan myndighet men även fortsättningsvis låta kronofogdemyndigheterna besluta om uppskov och avbetalning, i förekommande fall i förening med att säkerhet tas emot.

En fråga som skall beaktas av utredaren är förutsättningarna för ett smidigt och effektivt informationsutbyte mellan skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna, om borgenärsuppgifterna behålls hos de senare.

Borgenärsrollen i fråga om andra offentligrättsliga fordringar m.m.

I övervägandet av om de borgenärsuppgifter på skatteområdet som kronofogdemyndigheterna i dag svarar för bör flyttas över till skatteförvaltningen ingår att besvara frågan vilken myndighet som skall ha hand om dessa uppgifter när det gäller andra offentligrättsliga fordringar. Många av de myndigheter som debiterar sådana fordringar saknar i allt väsentligt resurser för och erfarenhet av fordringsbevakning och såväl belopps- som antalsmässigt är de utestående fordringarna inom vissa områden blygsamma. Om varje sådan myndighet skall svara för bevakningen av sina fordringar blir arbetet splittrat på många händer och det finns en risk för att effektiviteten i fordringsbevakningen totalt sett blir lidande. Detta bör särskilt uppmärksammas av utredaren, som i det sammanhanget bl.a. skall belysa konsekvenserna av alternativen att låta borgenärsuppgifterna i fråga om dessa fordringar ligga kvar hos kronofogdemyndigheten eller att lägga borgenärsuppgifterna även för dessa fordringar på skatteförvaltningen eller någon annan befintlig myndighet. Ett alternativ skulle kunna vara att de inledande borgenärsuppgifterna utförs av den myndighet som i grunden har fordringen mot gäldenären medan senare åtgärder vidtas av någon annan myndighet, exempelvis skatteförvaltningen.

Uppföljningen av statens samtliga fordringar och bedömningen av vilken åtgärd staten bör vidta gentemot gäldenären skall, så långt det bedöms lämpligt och möjligt, ske samlat.

Om den lösning som väljs blir att de mera offensivt inriktade borgenärsuppgifterna vid indrivning av skatt och andra offentligrättsliga fordringar skall skötas av någon annan myndighet, medan en fristående kronofogdemyndighet fortfarande skall kunna besluta

om exempelvis uppskov och avbetalning, kan det senare finnas skäl att överväga om den ordningen lämpligen kan omfatta även privaträttsliga fordringar. Regeringen avser att i så fall återkomma till den saken.

Kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter vid sidan om utsökning och indrivning

Utsökning och indrivning utgör den helt övervägande delen av kronofogdemyndigheternas verksamhet och kan ses som deras kärnuppgifter. Som redan har framgått svarar emellertid kronofogdemyndigheterna även för flera andra arbetsuppgifter. I fråga om arbetsvolym och resursåtgång är den summariska processen den största av dessa. Arbetet med konkurstillsyn och handläggning av ärenden om frivillig skuldsanering är av betydligt mindre omfattning.

Att frågan om konkurstillsynens organisatoriska inplacering kan uppfattas som känslig har framgått av redogörelsen i det föregående för Konkurstillsynsutredningens förslag. Även handläggningen av skuldsaneringsärenden skulle kunna ses på ett liknande sätt, eftersom den innebär att kronofogdemyndigheten skall bedöma förutsättningarna för en lösning som omfattar alla borgenärs fordringar, samtidigt som myndigheten företräder staten som borgenär i fråga om skatter och avgifter m.m. Den summariska processen kan ses som en förberedande åtgärd för verkställighet och den innefattar, om man bortser från mål och särskild handräckning, inte något moment av tvistlösning. Det är sålunda i det stora flertalet fall bara i fråga om obestridda anspråk som en exekutionstitel kan tillskapas inom ramen för den summariska processen. Sätillvida skulle den summariska processen kunna ses som mindre känslig i fråga om organisatorisk inplacering. Detta har emellertid visat sig inte gälla i internationella sammanhang. Det har krävts stora ansträngningar från svensk sida för att få kronofogdemyndigheternas utslag accepterade som exekutionstitlar som kan verkställas i utlandet med stöd av konventioner eller EG-rättsakter. Skälet till detta är att de inte har utfärdats av en domare eller någon annan befattningshavare vid en domstol.

I övervägandet av om kronofogdemyndigheternas verksamhet bör inordnas i den nya skatteförvaltningen skall det mot den nu angivna bakgrunden särskilt belysas i vad mån detta kan gälla även

de nu diskuterade arbetsuppgifterna, som ligger vid sidan om kronofogdemyndigheternas kärnuppgifter. Finner utredaren att så inte är fallet beträffande någon av de diskuterade arbetsuppgifterna, skall förslag lämnas till hur denna eller dessa arbetsuppgifter i stället skall skötas.

De administrativa stödfunktionerna

I övervägandena av olika organisatoriska lösningar ingår att beräkna och redovisa de resursmässiga konsekvenserna och andra konsekvenser för de administrativa stödfunktionerna. Till dessa får i sammanhanget räknas inte bara löpande ekonomi- och personaladministration utan även t.ex. kompetensutveckling samt, inte minst, drift, underhåll och utveckling av IT-stödet för verksamheten. Uppdraget innefattar att analysera förutsättningarna för att i en fristående organisation sköta dessa uppgifter i egen regi.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av september 2003.



2003-02-28

**Utredningen om
kronofogdemyndigheternas framtid***Fi 2002:10*

Enligt sändlista

Enkät

Utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid (Fi 2002:10) har till uppdrag att utreda hur kronofogdemyndigheternas organisation och arbetsuppgifter skall anordnas om Riksskatteverket och de nuvarande tio skattemyndigheterna – i enlighet med det förslag som läggs fram i promemorian Det nya Riksskatteverket (Ds 2002:15) – bildar en myndighet. En lagrådsremiss grundad på promemorian förbereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utredningen skall förutställningslöst ta fram och redovisa underlag för hur verksamheten lämpligen bör organiseras. Utgångspunkten för förslagen skall vara att kronofogdemyndigheternas opartiskhet i det verkställande och i övrigt borgenärsneutrala arbetet inte skall kunna ifrågasättas.

På sidan 3 i de bilagda direktiven redogörs kortfattat för kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter. Av redogörelsen framgår att kronofogdemyndigheternas huvuduppgift är verkställighet av såväl privaträttsliga som offentligrättsliga anspråk och att kronofogdemyndigheterna dessutom vid indrivningen i allmänna mål har borgenärsuppgifter, dvs. företräder stat och kommun som borgenär. Flertalet av de åtgärder som därvid står kronofogdemyndigheterna till buds redovisas översiktligt.

Enligt direktiven kan, under vissa förutsättningar, kronofogdemyndigheterna inordnas i den nya skatteförvaltningen eller brytas ut och bilda en självständig myndighet. Inom ramen för en utbryt-

ning kan i vart fall följande alternativa lösningar vad gäller borgenärsuppgifterna utläsas av direktiven:

1. Borgenärsuppgifterna ligger kvar hos kronofogdemyndigheten.
2. Offensivt inriktade borgenärsuppgifter, t.ex. talan om solidarisk betalningsskyldighet, flyttas till skatteförvaltningen eller annan myndighet. Kronofogdemyndigheten beslutar även fortsättningsvis om uppskov och avbetalning, i förekommande fall i förening med att säkerhet tas emot.
3. De inledande borgenärsuppgifterna utförs av den myndighet som har fordringen mot gäldenären medan senare åtgärder vidtas av någon annan myndighet, exempelvis skatteförvaltningen.
4. Borgenärsuppgifter rörande alla offentligrättsliga fordringar läggs på skatteförvaltningen eller någon annan befintlig myndighet.
5. Borgenärsuppgifterna flyttas över till de myndigheter som har fordringen mot gäldenären.

Staten har i dag en särställning i fråga om vissa fordringar såtillvida att skatter och allmänna avgifter enligt 11 § förmånsrättslagen (1970:979) har förmånsrätt i konkurs i de fall och med de begränsningar som föreskrivs. I dagarna har emellertid regeringen lagt fram ett förslag (prop. 2002/03:49, Nya förmånsrättsregler) om att förmånsrätten för skattefordringar och allmänna avgifter skall avskaffas. Statens företrädare för skatter och avgifter vid löneutmätning föreslås dock vara kvar. Förslaget att avskaffa förmånsrätten i konkurs kan komma att ha betydelse för hur den myndighet som företräder staten agerar.

För att skapa ett underlag inför utredningens ställningstagande beträffande kronofogdemyndigheternas framtida roll som borgenärsföreträdare, har utredningen beslutat att genomföra en enkät. Avsikten är att fånga upp synpunkter på kronofogdemyndigheternas borgenärsarbete, myndigheternas egna bevakningsrutiner och erfarenheter i anledning av dessa och myndigheternas behov av att kronofogdemyndigheten utför borgenärsuppgifter efter det att en fordran överlämnats för indrivning.

Enkäten riktar sig till myndigheter m.m. som har fordringar vilka drivs in av kronofogdemyndigheterna enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., se bifogad sändlista.

Mot bakgrund av den betydelse enkäten har för utredningens fortsatta arbete är vi tacksamma för om så fullständiga svar som möjligt lämnas.

Frågor som utredningen önskar få besvarade

Myndighetens hantering av obetalda fordringar som omfattas av indrivningslagen.

1. Vilka åtgärder vidtar myndigheten för att själv utverka betalning för obetalda fordringsanspråk och när vidtas dessa åtgärder? Svaret bör omfatta åtgärder som vidtas såväl före som efter överlämnande för indrivning.
2. Finns det utarbetade fungerande rutiner för myndighetens åtgärder enligt fråga 1 och hur ser i så fall rutinerna ut?
3. Vilka fordringar som omfattas av indrivningslagen hanterar myndigheten? Ange följande beträffande dessa:
 - totala antalet obetalda fordringsanspråk och totalt fordringsbelopp,
 - hur många av fordringsanspråken som överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning,
 - hur många av de överlämnade fordringarna som senare återkallas från vidare indrivning, och
 - varför de har återkallats.

Uppgifterna skall avse år 2002.

Kronofogdemyndighetens hantering av borgenärsuppgifterna

4. Har myndigheten synpunkter på hur kronofogdemyndigheten fullgör sina borgenärsuppgifter? Påverkas kronofogdemyndighetens opartiskhet i det verkställande arbetet av borgenärsarbetet?

5. Kan den förändring vad gäller förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter som föreslås i prop. 2002/03:49 komma att påverka kronofogdemyndighetens möjligheter att förena uppgiften som borgenärsföreträdare med det verkställande arbetet?

Den framtida hanteringen av borgenärsuppgifterna

6. Har myndigheten förutsättningar att själv utföra de borgenärsuppgifter som i dag utförs av kronofogdemyndigheten? Om inte, under vilka förutsättningar skulle detta vara möjligt?

7. Var anser myndigheten att borgenärsuppgifterna bör handläggas om inte kronofogdemyndigheten anses lämplig att hantera dessa? (Jfr de alternativa lösningar som kan utläsas av direktiven.)

8. Eventuella synpunkter i övrigt.

Sändlista

Affärsverket Svenska kraftnät
Arbetsmiljöverket
Centrala studiestödsnämnden
Finansinspektionen
Fiskeriverket
Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa
Inskrivningsmyndigheten vid Norrtälje tingsrätt
Jordbruksverket
Kammarkollegiet
Kemikalieinspektionen
Konkurrensverket
Kronofogdemyndigheten i Göteborg
Kronofogdemyndigheten i Stockholm
Lantmäteriverket
Luftfartsverket
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Migrationsverket
Naturvårdsverket

Patent- och registreringsverket
Radio- och TV-verket
Radiotjänst i Kiruna AB
Rikspolisstyrelsen
Rättshjälpsmyndigheten
Sjöfartsverket
Skattemyndigheten i Stockholm
Skattemyndigheten i Örebro
Skatterättsnämnden
Statens energimyndighet
Stockholms läns allmänna försäkringskassa
Svenska Kommunförbundet
Tullverket
Vägverket



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2003-04-25

**Utredningen om
kronofogdemyndigheternas framtid**

Fi 2002:10

Enligt sändlista

Tidmätning av borgenärsuppgifter

Utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid (Fi 2002:10) har i uppdrag att utreda hur kronofogdemyndigheternas organisation och arbetsuppgifter skall anordnas om Riksskatteverket och de nuvarande tio skattemyndigheterna – i enlighet med det förslag som nyligen lades fram i lagrådsremissen Det nya Skatteverket – bildar en myndighet. Utredningen skall förutsättningslöst ta fram och redovisa underlag för hur verksamheten lämpligen bör organiseras (se dir. 2002:142).

För att få ett underlag för våra ställningstaganden, har vi funnit det nödvändigt att genomföra en manuell tidmätning av arbetet med kronofogdemyndigheternas borgenärsuppgifter. Avsikten är att få en uppfattning om borgenärsarbetets omfattning och hur mycket tid som läggs ned på borgenärsarbetet i förhållande till övriga arbetsuppgifter och den totala arbetstiden.

Tidmätningen skall äga rum under tiden den 5 maj – den 16 maj 2003 och genomföras av medarbetare vid samtliga NI-team, specialindrivningsenheter, processgrupper och borgenärsgrupper vid Kronofogdemyndigheterna i Göteborg, Härnösand, Kalmar och Stockholm. Kronofogdemyndigheterna i Kalmar och Stockholm skall dessutom välja ut två PI-team vardera för att även där mäta tidsåtgången för borgenärsarbetet. På grund av olika organisatoriska lösningar kan det finnas andra grupper/team (t.ex. juristteam) än nu uppräknade som bör omfattas av tidräkningen. Utredningen förutsätter att även dessa kommer att ingå i redovisningen.

Den tid som läggs ned på borgenärsuppgifter skall redovisas i två poster, dels den tid som läggs ned på gäldenärsutredning, dels den tid som läggs ned på övrigt borgenärsarbete.

Nedlagd tid skall redovisas för följande borgenärsuppgifter

- Gäldenärsutredning
- Övriga borgenärsuppgifter, dvs.
 - betalningsanmaning
 - uppskov/avbetalning
 - tagande av säkerhet
 - ackord
 - ansökan om likvidation
 - konkurs
 - företagsrekonstruktion
 - avbrytande av indrivning
 - avräkning enligt indrivningslagen (om det förekommer manuell hantering)
 - borgenärsuppgiften enligt 2 kap. 30 § andra stycket utsökningsbalken (processföring)
 - talan om företräदारansvar
 - nedsättning av fordran, frivillig och tvingande skuldsanering
 - avräkning enligt avräkningslagen (om det förekommer manuell hantering)
 - förlängning av preskriptionstid.

Nedlagd tid skall redovisas på samma sätt som i tidredovisnings-systemet, dvs. heltal motsvarar nedlagt antal timmar och 0,5 motsvarar en halvtimme. För redovisningen kan medarbetarna använda bifogade excelfil¹. Det är summan av den tid som läggs ned på gäldenärsutredning respektive övrigt borgenärsarbete som vi är intresserade av.

Mot bakgrund av den betydelse tidmätningen har för utredningens fortsatta arbete är vi tacksamma om så fullständiga svar som möjligt lämnas.

Medarbetarnas svar sammanställs lämpligen av respektive myndighet så att myndighetens totalt nedlagda tid på gäldenärsutredning

¹ Filen har inte bifogats i betänkandet, SOU 2003:97.

respektive övriga borgenärsuppgifter redovisas. De utvalda PI-teamens tid skall redovisas för sig.

Sändlista:

Kronofogdemyndigheterna i
Härnösand, Kalmar, Göteborg och Stockholm

Allmänna mål hos kronofogde- myndigheten under år 2002

Typ av fordring	Inkomna mål	Avslutade mål	Pågående mål	Debiterat (tkr)	Betalat (tkr)
Underhållsstöd, MS 62	1 089 385	698 577	3 207 055	989 284	562 393
TV-avgift, MS 57	343 120	341 559	1 161 320	396 116	235 248
Skattekonto, MS 20	315 882	199 346	552 357	15 453 492	4 624 974
Fordonsskatt, MS 35	115 514	115 825	274 475	176 140	83 885
Studiemedelsavgifter, MS 75	112 159	64 156	122 506	487 330	221 193
Felparkeringsavgift, MS 39	112 157	152 124	536 712	118 553	58 443
Bötesmedel, MS 90	47 084	50 230	156 176	113 028	64 708
Brottsofferfonden, MS 64	35 395	35 916	135 377	26 231	10 233
Förseningsavgifter enligt ABL, MS 52	8 287	9 253	14 806	56 879	24 315
Rättshjälpskostnad, MS 73	6 394	10 963	52 946	19 195	17 730
Handräckningsmedel (nord. verkstlag), MS 97	3 306	3 220	3 089	64 325	2 395
Handräckningsmedel (norden), MS 79	2 784	2 526	2 391	150 723	21 015
Vite, MS 92	2 423	3 168	10 166	14 869	9 478
Punktskatter, MS 96	1 936	2 029	12 967	163 093	21 280
Tillkommande skatt, MS 14	1 578	8 354	20 701	950 126	142 078
Särskild avgift enligt ABL, MS 56	920	3 621	2 626	2 947	281
Skuldsanering steg 2, MS 72	586	343	867	2 282	1 106
Vägavgift, MS 30	480	275	932	4 771	1 515
Kvarstående skatt, MS 13	400	73 153	183 401	242 587	341 174
Tull och andra införelseavgifter, MS 95	399	354	1 438	12 046	8 121
Diverse statliga fordringar, MS 63	264	276	120	4 282	2 176
Mervärdesskatt, MS 43	261	64 832	99 875	95 981	76 862
Källskatt/arbetsgivaravgift, MS 10	221	44 686	67 736	49 103	44 777
Särskild rättsverkan, MS 68	214	433	2 199	106 825	4 931
Diverse övriga fordringar, MS 66	166	132	177	7 717	543
Kostnad för lantmäteriförrättning, MS 88	152	236	229	1 793	1 092
Stämpelskatt, MS 84	145	288	340	2 346	2 158

Typ av fordring	Inkomna mål	Avslutade mål	Pågående mål	Debiterat (tkr)	Betalat (tkr)
Ekonomiskt bistånd, MS 65	80	100	240	316	108
Ackord, MS 70	80	71	17	25 219	11 565
Gåvoskatt, MS 22	58	117	213	689	885
Skuldsanering steg 1, MS 71	49	30	76	547	253
Försäljningsskatt på motorfordon, MS 31	40	75	389	1 047	36
Byggnadsavgift och särskild avgift, MS 53	39	56	36	283	332
Överlastavgift, MS 34	34	109	239	382	230
Handräkningsmedel (utl. ej Norden), MS 78	28	36	47	17 119	4 914
Artistskatt, MS 24	23	21	81	1 093	704
Sanktionsavgift för dieselolja, MS 38	9	18	39	145	135
Tilläggsavgift vid olovligt byggande, MS 54	9	15	18	415	100
Arvsskatt, MS 23	4	24	82	646	1 465
Handräkningsmedel (regressrätt), MS 80	3	4	5	833	35
Kupongskatt, MS 16	1	12	2	24 744	0
Diverse inkomster i övrigt, MS 69	1	2	1	36	180
F-skatt/särskild A-skatt, MS 19	0	26 768	29 659	4 562	15 746
B-skatt, MS 12	0	90	147	0	32
Särskild uppdebiterad A-skatt, MS 11	0	89	108	1 020	898
Sjömansskatt, MS 15	0	16	45	54	8
Redaravgift, MS 18	0	13	41	69	73
Dispensavgifter enl bilavgaslagen, MS 37	0	5	1	0	3
Arbetsgivaravgift, MS 81	0	0	7	0	0
Prisregleringsavgifter, MS 55	0	0	2	22	7
Företagsbot, MS 91	0	0	2	0	329
Jaktvårdsfonden, MS 82	0	0	1	0	0
Älgvårdsfonden, MS 83	0	0	1	0	0
Summa	2 202 070	1 913 546	6 654 483	19 791 302	6 622 140

Exempel på brandväggar inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen

Tillsynsmyndigheten i konkurser

Inom exekutionsväsendet utgör tillsynsmyndigheten i konkurser det tydligaste exemplet på en verksamhet som avsetts vara i stor utsträckning organisatoriskt åtskild från kronofogdemyndighetens övriga verksamhet (se avsnitt 4.4 och 8.3). För att uppnå detta har i 3 kap. 6 § förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet förskrivits att det vid varje kronofogdemyndighet skall finnas en enhet för tillsyn i konkurser. Tillsynsmyndigheten har även självständig beslutanderätt i vissa frågor (se närmare angående vilka frågor i avsnitt 4.4). Vidare har såsom redogjorts för i avsnitt 4.4 tillagts en särskild jävsregel i 7 kap. 26 § konkurslagen (1987:672) för tjänstemän vid tillsynsmyndigheten. Denna regel infördes när kronofogdemyndigheten fick uppgiften att utöva tillsynen över konkursförvaltningen. Skälet var att man förutsåg att vissa myndigheter inte skulle ha förutsättningar att organisera verksamheten så att en handläggare vid tillsynsmyndigheten aldrig hade befattning med indrivningsuppgifter och andra borgenärsuppgifter.¹

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 8.3 menar Konkurstillsynsutredningen att det kan ifrågasättas om de åtgärder som vidtagits för att undvika att tillsynsmyndigheten misstänks för obehörigt hänsynstagande är tillräckliga. Utredningens förslag om en efter det enskilda ärendet anpassad, selektiv tillsyn innebär dessutom att önskemålet om en i allas ögon opartisk tillsynsmyndighet sätts än mer i centrum. Mot den bakgrunden anser Konkurstillsynsutredningen det nödvändigt att tillsynsfunktionen utövas av en självständig myndighet som varken är inordnad under kronofogdemyndighetens budgetansvar eller lyder under Riksskatteverket.

¹ Prop. 1978/79:105 s. 195 f.

Beträffande kronofogdemyndighetens övriga borgenärsneutrala uppgifter har, som framgått av den tidigare redogörelsen i avsnitt 9.2, ambitionerna att skilja dessa verksamheter från borgenärsuppgifterna varit mycket låga. De betänkligheter som har framförts mot att handlägga uppgifterna inom samma myndighet har fått stå tillbaka av praktiska motiv.

Skattebrottsenheterna

Inom skatteförvaltningen finns flera exempel på att man sökt skilja verksamheter åt. Den tydligaste gränsen har upprättats mellan skatteutredningar och skattebrottsutredningar. I enlighet med lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar får skattemyndigheten biträda åklagare vid förundersökningar rörande skatterelaterade brott. Skattemyndigheten får även biträda åklagaren i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts och även själv utföra förenklade brottsutredningar. Dessutom får myndigheten bedriva viss spaning och även utföra viss underrättelseverksamhet.

I förarbetena till lagstiftningen sågs möjligheter att uppnå betydande fördelar i effektiviteten av hanteringen av skattebrottsutredningar om det intima sambandet mellan skattemyndighetens skatteutredning och skattebrottsutredningen utnyttjades.² Samtidigt underströks vikten av att en skattebrottsutredande funktion inom skattemyndigheten organiserades på ett sådant sätt att rätts säkerheten säkerställdes.³ I det sammanhanget var det betydelsefullt i vad mån skatteutredningen fick användas för att ta fram underlag som kunde användas i brottsutredningen, och vice versa. Myndighetens möjligheter att vidta olika utredningsåtgärder begränsades, förutom av lagliga förutsättningar, av ändamålsprincipen. Denna princip innebär att syftet med den utredning – beskattning eller brottsutredning – för vilken en åtgärd vidtas avgränsar utrymmet för vilka utredningsåtgärder som får vidtas.

Vidare påpekades i förarbetena att det gäller olika regler om sekretess beträffande skatteutredningar och skattebrottsutredningar. Detta såg man emellertid inte som något hinder mot att bedriva fiskal och brottsutredande verksamhet inom samma myndighet. Samma sekretessregler gäller nämligen såväl mellan

² Prop. 1997/98:10 s. 42 f.

³ Prop. 1997/98:10 s. 43 ff.

självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet som mellan olika myndigheter (1 kap. 3 § sekretesslagen). Med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen kan i många fall sekretessbelagda uppgifter ändå lämnas mellan verksamhetsgrenarna, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Skattesekretessen hindrar inte att t.ex. uppgifter om misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet m.m. om fängelse är föreskrivet för brottet och brottet kan antas föranleda annan påföljd än böter, 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen.

För att en skattebrottsutredande funktion inom skatteförvaltningen skulle avgränsas och organiseras så att den enskildes rätts-säkerhet kunde garanteras var det enligt förarbetena viktigt att gränserna mellan skatteutredning och skattebrottsutredning inte blev otydliga. Därför föreslogs att den brottsutredande verksamheten skulle drivas vid särskilda enheter inom skatteförvaltningen och att skattebrottsutredningarna skulle hållas organisatoriskt åtskilda från skatteutredningarna. I anledning härav föreskrivs numera i 3 kap. 7 § förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen att det vid en skattemyndighet som medverkar i brottsutredningar skall finnas en särskild enhet för denna arbetsuppgift.

Denna lösning ansågs inte innebära något hinder mot att låta en skattetjänsteman som handlägger en skatteutredning fungera som sakkunnig åt åklagaren och skattebrottsenheten inom ramen för förundersökningen. Riksskatteverket fick ett övergripande ansvar även för verksamheten vid skattebrottsenheterna. Sekretesslagens regler om förundersökningssekretess kompletterades så att de gällde fullt ut även för skattebrottsenheterna.

Skatterättsnämnden

Ett annat exempel på avgränsningar inom skatteförvaltningen utgör Skatterättsnämnden. I samband med taxeringslagens (1990:324) tillkomst utökades Riksskatteverkets ansvar för en enhetlig tillämpning och rättsutveckling på skatteområdet så till vida att endast Riksskatteverket fick överklaga ett taxeringsbeslut för det allmännas räkning och att Riksskatteverket ensamt förde det allmännas talan i Regeringsrätten. I konsekvens med detta fann regeringen att Riksskatteverket även borde föra det allmännas talan

i ärenden om förhandsbesked i skattefrågor.⁴ En förutsättning för detta ansågs dock vara att Riksskatteverkets nämnd för rättsärenden, en nämnd inom verket som bl.a. prövade olika dispensärenden och förhandsbesked, blev fristående.

Man fann emellertid att utbrytningen enbart borde avse nämnden i dess beslutande funktion. Bland annat med hänsyn till den osäkerhet som rådde i fråga om den framtida ärendetillströmningen till nämnden och för att behålla en flexibel och kompetent handläggargorganisation ansågs att nämndens kansli alltjämt borde höra till Riksskatteverket. Således föreskrivs numera i 2 kap. 12 § förordningen med instruktion för skatteförvaltningen att det inom verket finns ett med Forskarskattenämnden gemensamt kansli för Skatterättsnämnden, som nämnden kom att kallas. Kansliet leds av en kanslichef. Vissa remissinstanser framförde synpunkter om att även kansliet borde brytas loss från verket och att de handläggare som beredde ärendena om förhandsbesked inte kunde vara anställda av Riksskatteverket med hänsyn till tilltron till nämndens opartiskhet. Dessa synpunkter avfärdades dock i förarbetena. De ändringar som föreslogs ansågs inte rimligtvis kunna minska det redan med dåtidens ordning stora förtroendet för nämnden.⁵

Skatterättsnämnden lokaliserades utanför Riksskatteverket. De regler om Skatterättsnämndens sammansättning m.m. som tidigare fanns i förordningen med instruktion för skatteförvaltningen återfinns nu i lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor.

Det kan påpekas att enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess i ärenden om förhandsbesked. Sekretessen omfattar även besluten i ärendena. Nämndens utbrytning från Riksskatteverket avsågs emellertid inte innebära någon förändring vad gällde Riksskatteverkets möjligheter att i egenskap av part lämna ut förhandsbesked till den skattemyndighet som skulle besluta om taxering i ärendet. Frågan om utlämnande av beslutet fick alltjämt bedömas enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen efter en intresseavvägning i det enskilda fallet.

⁴ Prop. 1990/91:89 s. 31.

⁵ Prop. 1990/91:89 s. 32 f.

Folkbokföringen

Frågan om avgränsning av en del av en myndighets verksamhet behandlades även i samband med att ansvaret för folkbokföringen flyttades över till skatteförvaltningen. I förarbetena betonades att beskattning och folkbokföring är skilda slags verksamheter vilka styrs av helt separata regelsystem.⁶ Bland annat gäller olika sekretessregler för de skilda verksamheterna. På beskattningsområdet råder enligt 9 kap. 1–3 §§ sekretesslagen s.k. absolut sekretess medan det inom folkbokföringen enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller en mycket svagare sekretess. Det blir därför särskilt viktigt att uppgifter som hör till verksamhetsområdet beskattning inte vidarebefordras till folkbokföringen i andra fall än när det får anses tillåtet enligt i första hand generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

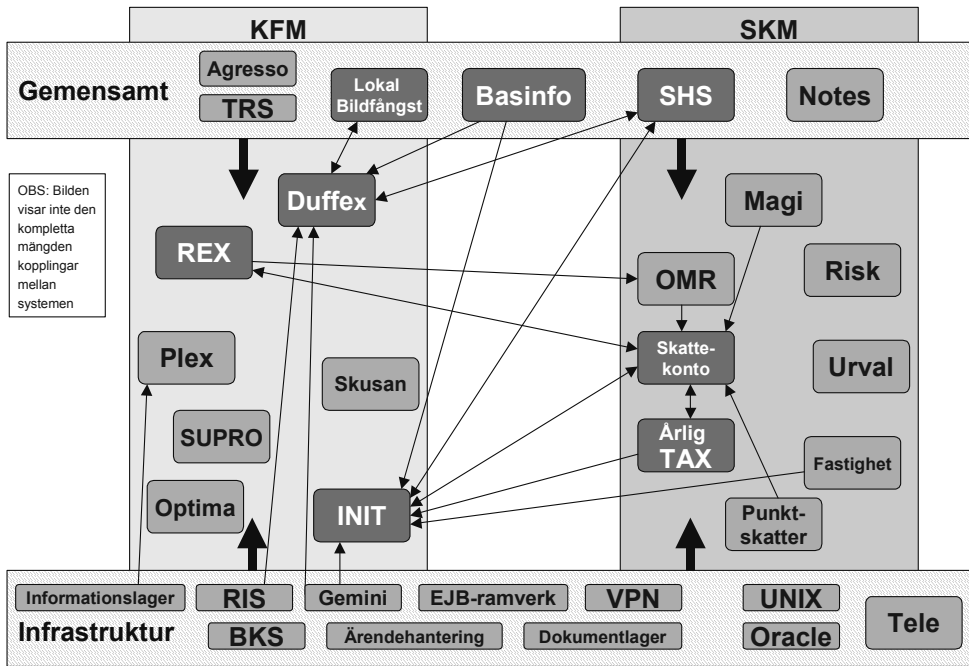
I förarbetena uttalades dock att det inte fanns några principiella skäl som gjorde det nödvändigt att i samtliga fall låta gränsdragningen mellan dessa båda verksamhetsgrenar komma till uttryck genom att i organisatoriskt hänseende föra dem till skilda arbetsenheter.⁷ Intresset av att kunna upprätthålla god service och fullgod kompetens även under semesterperioder eller vid hög sjukfrånvaro etc. ansågs enbart kunna tillgodoses om verksamheten i dessa fall kunde bedrivas utan krav på organisatorisk uppdelning. Av betydelse för detta ställningstagande var att ett lokalt skattekontor endast avsågs få terminalåtkomst till det lokala register som avsåg kontorets verksamhetsområde. Det centrala referensregistret, till vilket samtliga skattemyndigheter skulle ha tillgång, skulle enbart innehålla vissa begränsade uppgifter.⁸

⁶ Prop. 1990/91:53 s. 30.

⁷ Prop. 1990/91:53 s. 10.

⁸ I dag har handläggarna inom en region direktåtkomst till uppgifterna i folkbokföringsdatabasen avseende hela regionens verksamhetsområde, 2 kap. 7 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet.

Systemberoenden



Källa: Riksskatteverket